

Die Stadt-Umland-Beziehungen Hamburgs zu seinen Nachbarländern

Ansätze zu Kooperation und gemeinsamer Planung
im norddeutschen Raum

Inaugural - Dissertation

zur Erlangung des Grades eines
Doktors der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
bei dem Fachbereich Politische Wissenschaft
der Freien Universität Berlin

vorgelegt von

Dipl. Pol. Jens Krämer
aus Bremen

Berlin, 1971

Digitized by the Internet Archive
in 2026

Die Stadt-Umland-Beziehungen Hamburgs zu seinen Nachbarländern

**Ansätze zu Kooperation und gemeinsamer Planung
im norddeutschen Raum**

Inaugural - Dissertation

**zur Erlangung des Grades eines
Doktors der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
bei dem Fachbereich Politische Wissenschaft
der Freien Universität Berlin**

vorgelegt von

Dipl. Pol. Jens Krämer

aus Bremen

Berlin, 1971



Fachbereichsvorsitzender: Prof. Dr. Hans-Hermann Hartwich

Erstgutachter : Prof. Dr. Gert von Eynern

Zweitgutachter: Prof. Dr. Hans-Hermann Hartwich

Drittgutachter: Dr. Wolfgang Haus, Kommunalwissenschaftliches
Forschungszentrum, Berlin

Tag der mündlichen Prüfung: 22. April 1971

Inhaltsverzeichnis

Literaturverzeichnis	IV
Abkürzungsverzeichnis	XXIII

Einleitung: Erläuterungen	1
Ziel und Methode der Arbeit	1

I. Die Stadt-Umland-Problematik	3
---------------------------------	---

A. Raumordnung in der Stadtregion	6
-----------------------------------	---

1. Probleme der Raumplanung in Verdichtungs- räumen	6
2. Verdichtung	8
3. Abgrenzung der Verdichtungsräume	10
4. Social Costs	11

B. Verwaltung in der Stadtregion	13
----------------------------------	----

1. Verlust der Einheit von Planungs- und Verwaltungsraum	13
2. Die rechtlichen Möglichkeiten inter- kommunaler Zusammenarbeit	16
a) Privatrechtliche Formen	16
b) Öffentlich-rechtliche Formen	17
c) Sonderverbände	18
3. Rhein-Neckar-Region als Beispiel für eine Lösung bei Stadtregionen mit Ländergrenzen	19
a) Ausgangslage	19
b) Organisation auf Regionsebene	21

II. Die Niederelberegion	26
--------------------------	----

A. Ausgangslage und Prognosen	26
-------------------------------	----

1. Bevölkerung	26
2. Pendlerproblem	29
3. Wirtschaft	31

B. Kooperation in der Region bis 1955	34
---------------------------------------	----

1. Frühe Versuche zur Zusammenarbeit	34
2. Das Groß-Hamburg-Gesetz von 1937 und seine Folgen	41
3. Neubeginn nach dem 2. Weltkrieg	45
a) Technische Arbeitsgemeinschaft 1946/47	45
b) Gründe für das Scheitern 1946/47	47
c) Neue Anläufe	48

III. Kooperation Hamburg/Schleswig-Holstein nach 1955	54
A. Gemeinsamer Landesplanungsrat	54
1. Organisation und Verfahren	54
2. Materielle Arbeit	58
B. Arbeitsmethode des GLPR	60
1. Konzeption der Aufbauachsen	60
2. Förderungsfonds	67
3. Rolle der Randkreise	72
a) Arbeitsgemeinschaft der Randkreise	72
b) Regionaler Planungsverband für die Randkreise	75
4. Kommunale Selbstverwaltung	79
5. Abstimmung von Bauleitplänen	81
C. Politischer Einfluß auf die Gemeinsame Landesplanungsarbeit	84
1. Beteiligung der Parlamente	84
2. Stellungnahmen der Parteien	90
D. Ökonomische Probleme	93
1. Wirtschaftspolitik und Industrieansiedlung	93
2. Zunehmende Bedeutung von Wirtschaftsfragen	96
3. Aufbaugesellschaften	98
IV. Kooperation Hamburg/Niedersachsen nach 1955	102
A. Vorbereitende Maßnahmen und Organisation der Arbeit	102
B. Innerniedersächsische Verfahrensregelung für die überregionale Landesplanung	108
C. Beteiligung kommunaler und nachgeordneter Stellen	109
D. Diskrepanz von Planaufstellung und -durchführung	112
1. Hemmende Funktion der Gemeinden	112
2. Absicherung der Planungsvorstellungen	113
a) Vorstöße zu stärkerer Institutionalisierung der Zusammenarbeit	113
b) Arbeitskreis Grundsatzempfehlung	118
c) Planungskonzeption	120
d) Aufbaufonds	121

E. Wirtschaftsfragen Hamburg/Niedersachsen	125
1. Industrieansiedlung	127
2. Wirtschaftsförderungsgesellschaft	132
V. Lösungsvorschläge	135
A. Lösungsgedanken nach dem 1. Weltkrieg	135
B. Neuere Anregungen	137
VI. Norddeutscher Raum	143
A. Norddeutsche Kooperationsversuche	143
1. Norddeutsche Wirtschaftsgemeinschaft (NWG)	143
2. Norddeutsche Kooperationsbestrebungen ab 1968	147
B. Föderalismus und Länderkooperation	152
C. Frage eines Nordweststaats	154
1. Art. 29 GG	154
2. Neubelebung des Nordweststaat -Gedankens	158
a) Außerhalb Norddeutschlands	158
b) Innerhalb Norddeutschlands	165

Literaturverzeichnis

- ADAMIETZ, Horst, Deutschlands Küste vor neuen Aufgaben - Zwei Länder und zwei Stadtstaaten suchen gemeinsame Wege -, in: Das Parlament, 20. Jg., 1970, Nr. 38.
- AHRENS, Karl, Verband Großraum Hannover, in: Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung, Sp. 2167 ff.
- ARBEITERRAT Groß-Hamburg, Groß-Hamburg-Stellungnahme des Arbeiterrats Groß-Hamburg zur Denkschrift der Preußischen Staatsregierung zur Groß-Hamburg-Frage, Hamburg 1922.
- BECKER-MARX, Kurt, Die Region Rhein-Neckar und der Regionalverband, Mannheim 1964. Schriften der Kommunalen Arbeitsgemeinschaft Rhein-Neckar.
- DERSELBE, Aufgaben grenzüberschreitender Raumordnung im Rhein-Neckar-Gebiet, in: Methoden und Praxis der Regionalplanung in großstädtischen Verdichtungsräumen, S. 43-54.
- DERSELBE, Alternative zur Neugliederung: Grenzüberschreitende Planungsverbände, in: Loccumer Protokolle, Neugliederung der Länder, S. 86-95.
- DERSELBE, Regionalplanung, in: Verfassungs- und Verwaltungsprobleme der Raumordnung und Landesplanung, S. 54-71.
- BENNEMANN, Otto, Berührungspunkte hamburgisch-niedersächsischer Interessen, in: Neues Archiv für Niedersachsen, 15. Jg., 1966, Heft 4, S. 271-278.
- BERG, Egon, Die landesplanerische Zusammenarbeit der Länder Niedersachen und Hamburg, in: Neues Archiv für Niedersachsen, 16. Jg., 1967, Heft 3, S. 201-207.
- BERICHT über die Arbeit des Gemeinsamen Landesplanungsrates Hamburg/Schleswig-Holstein und der Gemeinsamen Landesplanungsarbeit Hamburg/Niedersachsen für den Zeitraum 1960-1964, in: Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft Nr. 128 v. 2. Juni 1964, Hamburg.
- BERICHT über die Arbeit des Gemeinsamen Landesplanungsrates Hamburg/Schleswig-Holstein und der Gemeinsamen Landesplanungsarbeit Hamburg/Niedersachsen für den Zeitraum 1965-1967, Mitteilungen des Senats an die Bürgerschaft, in: Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg, VI., Drucksache Nr. 1299 v. 7.5.1968.

BERICHT der Sachverständigenkommission über eine Untersuchung von Maßnahmen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden, hrsgg. v. Bundesminister für Verkehr, BT-Drucksache IV/2661, Bonn 1964.

Stenographische BERICHTE, Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg, Sitzungen.

BIELENBERG, Walter, Rechts- und Verwaltungsfragen der Raumordnung und Raumplanung unter besonderer Berücksichtigung der Landesplanung im Unterelbe-raum, Hamburg 1961. Diss. (1960).

DERSELBE, ROG-Kommentar, siehe Zinkhahn, Willy.

DERSELBE, Raumordnung und Verfassung, in: Informationsbriefe für Raumordnung, Hrsg. Der Bundesminister des Innern, R 3.1.1, Stuttgart, Mainz 1968.

BOUSTEDT, Olaf, Stadtregionen in der Bundesrepublik Deutschland, - Raum und Bevölkerung 1 -, Hannover 1960. Forschungsberichte des Arbeitskreises 'Städtische Regionalprobleme' im Ausschuß 'Raum und Bevölkerung' der Akademie für Raumforschung und Landesplanung. Forschungs- und Sitzungsberichte der Akademie für Raumforschung und Landesplanung Bd. XIV.

DERSELBE, Die Stadtregionen in der Bundesrepublik Deutschland, in: derselbe, Stadtregionen in der Bundesrepublik Deutschland, S. 5-30.

DERSELBE, Die Entwicklung deutscher Stadtregionen 1939-1960, in: AfK, 1962, S. 179-202.

DERSELBE, Die Stadtregion - ihre Bedeutung für Wissenschaft und Praxis -, in: DÖV, 1963, S. 797-803.

DERSELBE, Bevölkerungswissenschaft und Stadtplanung, in: AfK, 1964, S. 114-118.

DERSELBE, Gedanken über den künftigen Verstädterungsprozess und die Rolle der Städte, in: Polis und Regio, - von der Stadt- zur Regionalplanung -, S. 217-236.

DERSELBE, Siedlung und Wirtschaft im Raum Hamburg und Umland - Eine ökologische Studie -, in: Hamburg in Zahlen, Jg. 1967, Sonderheft 1. Monatsschrift des Statistischen Landesamtes der Freien und Hansestadt Hamburg.

DERSELBE, Die Entwicklung der Bevölkerung in Hamburg und seinem Umland - insbesondere während der letzten 40 Jahre -, in: Raumordnung an der Niederelbe, S. 63-78.

- BOUSTEDT, Olaf, zusammen mit Georg MÜLLER und Karl SCHWARZ, Zum Problem der Abgrenzung von Verdichtungsräumen - unter Berücksichtigung der Möglichkeiten zur Messung von Verdichtungsschäden -, Gutachten, abgeschl. Juli 1964, Bad Godesberg 1968. Mitteilungen aus dem Inst. f. RO, Heft 61.
- BRAUER, Max, Um Hamburgs Zukunft, Haushaltsrede 1960, hrsgg. v. Senat der Freien und Hansestadt Hamburg, (Hamburg 1960).
- BRÜGELMANN, Hermann, Grundprobleme der Stadtentwicklung, in: Die Stadt und ihre Region, S. 39-68.
- DERSELBE, Regionalplanung und Regionalforschung auf neuen Wegen, in: Interdependenzen von Politik und Wirtschaft, Beiträge zur Politischen Wirtschaftslehre, Festgabe für Gert von Eyern, hrsgg. v. Carl Böhrer und Dieter Grosser, Berlin 1967, S. 404-429.
- CALIEBE, Günther, Übernahme der Inseln Neuwerk und Scharhöörn mit dem sie umgebenden Wattgebiet durch Hamburg, in: Berichte und Dokumente aus der Freien und Hansestadt Hamburg, Hrsg. Senat der Freien und Hansestadt Hamburg - Staatliche Pressestelle, Nr. 98 v. 26. September 1967.
- DEHN, Andreas, Die Gemeinsame Landesplanungsarbeit Hamburg/Niedersachsen im Blickfeld der niedersächsischen Randkreise, in: Raumordnung an der Niederelbe - Methoden und Ziele -, S. 95-102.
- DENKSCHRIFT des Hamburger Senats, - Großhamburg -, Hamburg September 1921. Mit 3 Anlagen und 1 Anhang.
- DENKSCHRIFT des Hamburger Senats über die Notwendigkeit einer Erweiterung des hamburgischen Staatsgebiets v. 7. April 1919, Hamburg. Anlage 3 des Gutachtens der Zentralstelle für die Gliederung des Deutschen Reiches zur Frage Großhamburg v. 24. Januar 1922.
- v. DOEMMING, Klaus-Berto, Rudolf Werner FÜSSLEIN und Werner MATZ, Bearb., Entstehungsgeschichte der Artikel des Grundgesetzes, in: Jahrbuch d. ÖR, N.F., Bd. 1, 1951.
- DORENBURG, Joachim, Gemeinsame Landesplanung Hamburg und Schleswig-Holstein, in: KomPolBl 18/1964, S. 936-938.
- DREWS, Bill und v. ROEDERN, Skizze für einen Staatsvertrag zwischen Preußen und Hamburg über den Austausch von Gemeinden und Gutsbezirken und die Schaffung einer Verwaltungsgemeinschaft, o.O., 1923.

DREWS, Bill und v. ROEDERN, Zweite Skizze zu einem Staatsvertrag zwischen Preußen und Hamburg über einen Gebietstausch, einen Finanzausgleich und eine Verwaltungsgemeinschaft für Hamburg und seine Nachbargemeinden, o.O., März 1926.

Die ELBE-REGION - Modellfall für eine moderne regionale Raumordnungspolitik -, Erläuterungen zur Tafel 'Elbe-Region' der städtebaulichen Hamburg-Ausstellung im Bundeshaus zu Bonn im April 1964, hrsgg. v. Bundesminister für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung, Bad Godesberg, Mai 1964.

Wissenschaftliche EMPFEHLUNGEN zur künftigen räumlichen Entwicklung des Landes Niedersachsen, - Gutachten der Akademie für Raumforschung und Landesplanung sowie der Landesgruppe Niedersachsen/Bremen der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung -, Hrsg. Ministerium des Innern, Hannover 1966.

ENTSCHEIDUNGEN des Bundesverfassungsgerichts, hrsgg. von den Mitgliedern des Bundesverfassungsgerichts, Tübingen.

ENTSCHLIESSUNGEN, Empfehlungen und Richtlinien des Gemeinsamen Landesplanungsrats Hamburg/Schleswig-Holstein von 1956-1968, in: Raumordnung an der Niederelbe, S. 133-174.

Die ENTWICKLUNG von Wirtschaft und Bevölkerung des Regierungsbezirks Lüneburg 1950-1980, Forschungsbericht, erst. i.A. der IHK Lüneburg sowie der neun Landkreise und drei kreisfreien Städte des Regierungsbezirks Lüneburg von der Prognos AG, Basel 1966 (Juli).

Wirtschaftliche ENTWICKLUNGSMÖGLICHKEITEN des Landes Niedersachsen bis zum Jahre 1980, - Untersuchung i.A. des Nds Ministers für Wirtschaft und Verkehr, durchgef. v. Prognos AG, Basel 1967 (Sept.).

ERNST, Werner, Raumordnung als Aufgabe der planenden Gesetzgebung und Verwaltung, in: Joseph H. Kaiser, Planung III, S. 129-172.

ERSUCHEN der Bürgerschaft an den Senat aus der 21.-27. Sitzung vom 7.-15.12.1960 wegen Beteiligung von Mitgliedern des schleswig-holsteinischen Landtages und der Hamburger Bürgerschaft an den Beratungen des Gemeinsamen Landesplanungsrates Hamburg/Schleswig-Holstein, in: Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft Nr. 174 v. 16.10.1962.

EWOLDT, Das Preußische Unterelbe-Problem. Vorgelegt zum Gesetzentwurf über die kommunale Neugliederung im Unterelbe-Gebiet, Sonderabdruck der 'Kieler Zeitung' v. Dezember 1926.

- FAHNING, Hans, Zehn Jahre gemeinsame Landesplanung Hamburg-Niedersachsen, Hrsg. Staatliche Pressestelle der Freien und Hansestadt Hamburg, Februar 1968.
- FEUCHTE, Paul, Neugliederung: Versagen von gestern - Chance von morgen, in: DÖV, Heft 13/14, 1968, S. 456-465.
- FINANZBERICHT 1970, - Die volkswirtschaftlichen Grundlagen und die wichtigsten finanzwirtschaftlichen Probleme des Haushaltsplans der BRD für das Haushaltsjahr 1970 -, hrsgg. v. Bundesministerium der Finanzen, abgeschl. am 13.2.1970, Bonn 1970.
- FISCHER-MENSHAUSEN, Herbert, Raumordnung im Rahmen des föderativen Verfassungssystems, in: Loccumer Protokolle, Raumordnung als Politikum, S. 98-112.
- Der FÖRDERUNGSFONDS für das Hamburg-Randgebiet, - Ein Instrument gemeinsamer Raumordnungspolitik -, in: KomPolBl, 21. Jg., 1969, S. 208-210.
- FORMEN der zwischengemeindlichen Zusammenarbeit, - Arbeitsergebnisse des Rechts- und Verfassungsausschusses des Deutschen Städtetages -, Köln 1958, Skriptum.
- FRAHM, H., Wirtschaftslage des Landes Schleswig-Holstein, in: Pressestelle der Landesregierung Schleswig-Holstein, Mitteilung Nr. 27/1967, Kiel.
- FÜSSLEIN, Rudolf Werner, siehe v. DOEMMING, Klaus-Berto.
- GALETTE, Alfons, Abweichende Stellungnahme zum Teil D des Gutschens, in: Sachverständigen-Gutachten zur lokalen und regionalen Verwaltungsreform in Schleswig-Holstein, S. 389-400.
- GAWIN, Wolfgang, Die Rechtsstellung der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland, Würzburg 1967. Diss.
- Kommunale GEMEINSCHAFTSSTELLE für Verwaltungsvereinfachung, Ordnung des Grossraumes Hannover, - Gutachtliche Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Ordnung des Grossraumes Hannover vom 13. Juni 1961, Köln, Januar 1962.
- Hamburgische GESETZE und Verordnungen, hrsgg. v. Albert Wulff; vollständig Neubearb. 3. Auflage, 3. Bd., Hamburg 1932.
- GRAPENGETER, Andrew, Überörtliche Landesplanung im Raume Hamburg in den Jahren 1937-1955, (Hamburg 1955). Skriptum.

- Landesplanerisches GUTACHTEN zur Aufstellung eines Flächennutzungsplanes für die Landeshauptstadt Hannover, - Niedersächsisches Amt für Landesplanung und Statistik -, Hannover 1950.
- HAAKE, Ulrich, Probleme um 'Norderstedt', Vortrag auf der Sitzung der Abt. II des Gemeinsamen Landesplanungsrates Hamburg/Schleswig-Holstein am 1.12. 1955. Skriptum.
- DERSELBE, Zur Kritik des 'Achsenplanes' für den Hamburg-Rand nördlich der Elbe, (Kiel), März 1964.
- HAARMANN, Wennemar, Gemeinsame Landesplanung Hamburg/Schleswig-Holstein, in: DVBl, 81. Jg., 1966, Heft 8, S. 292-300.
- DERSELBE, Die Hamburg-Rand-Planung aus der Sicht der schleswig-holsteinischen Kreise, Neumünster 1968.
- Das niedersächsische HAMBURG-PROBLEM aus der Sicht des Regierungsbezirks Stade, 1957, Skripten.
- HAMBURG-STELLUNGNAHME zum Aufbauplan 1960 der Freien und Hansestadt Hamburg, Unabhängige Kommission für den Aufbauplan der Freien und Hansestadt Hamburg, veröffentl. v. d. Baubehörde der Freien und Hansestadt Hamburg, Hamburg 1967.
- HANDBUCH der kommunalen Wissenschaft und Praxis, hrsgg. in Verbindung mit den Kommunalen Spitzenverbänden von Hans Peters, 3 Bde, Berlin-Göttingen-Heidelberg 1956-1959.
- HANDELSKAMMER HAMBURG, Überlegungen zur Hamburger Industriepolitik, (Hamburg) 1963. Skriptum.
- HANDELSKAMMER HAMBURG, Bericht über das Jahr 1963, Hamburg 1964.
- HANDWÖRTERBUCH der Raumforschung und Raumordnung, hrsgg. v. der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover 1966.
- v. HASSEL, Kai-Uwe, Regierungserklärung, Schleswig-Holsteinischer Landtag, III., Stenographischer Bericht, 19. Tagung, 47. Sitzung am 1.10.1956, S. 1905-1922.
- HAUBNER, Karl, Methoden zur Raumgliederung, insbesondere im Bereich von Stadt und Umland, in: Olaf Boustädt, Stadtregionen in der Bundesrepublik Deutschland, S. 113-145.
- HEINE, E., Der Elbe-Weser-Raum, seine augenblickliche wirtschaftliche Situation und die möglichen Entwicklungen in der näheren Zukunft, Stade 1968.
- HESSE, Konrad, Der unitarische Bundesstaat, Karlsruhe 1962.

- HETTLAGE, Karl Maria, Alternative zur Neugliederung: Neu-
regelung des Finanzausgleichs, in: Loccumer Pro-
tokolle, Neugliederung der Länder, S. 69-84.
- HIRSCH, Paul, Grossberlin, in: Handwörterbuch der Kommunal-
wissenschaften, hrsgg. v. J. Brix u.a., 2. Bd.,
Jena 1922, S. 400-409.
- HIRSCHMÜLLER, Martin, Die Konferenzen der Ministerpräsi-
denten und Ressortminister der Länder in der Bun-
desrepublik Deutschland, insbesondere die Rechts-
natur ihrer gemeinsamen Beschlüsse, Tübingen 1967.
Diss.
- HOERNER, Wilhelm, Das Billegebiet - eine politisch Aufgabe ,
Versuch einer Darstellung und Lösung, Hamburg,
März 1956. Skriptum.
- DERSELBE, Über die Grenzlandbeziehungen des Bundeslandes
Hamburg, - Hamburg hat Nachbarn, aber keine Nach-
barschaft -, Hamburg, Juni 1956. Skriptum.
- HOFFMANN, Manfred, Recht der zwischengemeindlichen Zusammen-
arbeit und Raumordnung, in: Informationsbriefe
für Raumordnung, Hrsg. Der Bundesminister des
Innern, R 4.3.3., Stuttgart, Mainz 1968.
- HUMBURG, Hans Werner, Hamburgs Rechtsstellung in Cuxhaven,
- Eine Staatsservitut zwischen Deutschen Ländern ,
Hamburg 1955. Universität Hamburg, Abhandlungen
aus dem Seminar für Öffentliches Recht, hrsgg. v.
Rudolf Laun und Hans Peter Ipsen, Heft 45.
- IPSEN, Hans-Peter, Hamburgisches Staats- und Verwaltungs-
recht, Einführung und Quellen für den akademi-
schen Gebrauch, 4.Aufl., Hamburg 1967. Abhand-
lungen aus dem Seminar für Öffentliches Recht,
hrsgg. v. R. Laun und H.-P. Ipsen, Heft 46.
- ISENBERG, Gerhard, Die Ballungsgebiete in der Bundesre-
publik, Bad Godesberg 1957. Inst. f. Raumfor-
schung, Vorträge Nr. 6.
- DERSELBE, Die Nordwestdeutschen Küstenländer - ihre Wand-
lungen im deutschen und europäischen Rahmen,
Berlin 1967. Hrsgg. v. Inst. f. Städtebau Berlin
der Deutschen Akademie für Städtebau und Landes-
planung, (Heft) 3.
- DERSELBE, Raumwirksame Wandlungen der Wirtschaftsstruktur
in den nordwestdeutschen Küstenländern, in: der-
selbe, Die Nordwestdeutschen Küstenländer - ihre
Wandlungen im deutschen und europäischen Rahmen,
S. 22-31.
- DERSELBE, Die Stellung der Küstenländer in der Bundesrepub-
lik und im größeren europäischen Raum, in: der-
selbe, Die Nordwestdeutschen Küstenländer - ihre
Wandlungen im deutschen und europäischen Rahmen,
S. 1-21.

- ISENBERG, Gerhard, Gedanken und Vorschläge zu einer Reform der Landkreise und Regierungsbezirke in Niedersachsen, - Studie, abgeschl. Mitte März 1969, Hrsg. Industrie- und Handelskammer Hildesheim, (Hildesheim), August 1969
- ISERMEYER, H.A., Grenzen und Möglichkeiten des Regionalplanes, Protokoll eines Vortrags, gehalten am 4.11. 1968 vor der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung - Landesgruppe Hamburg und Schleswig-Holstein - in Bad Segeberg. Skriptum.
- JAGENLAUF, Arnulf, Die Vereinbarkeit der Gemeinschaftsrichtungen der Bundesländer mit dem Grundgesetz, Tübingen 1966. Diss.
- Statistisches JAHRBUCH für die Bundesrepublik Deutschland, Hrsg. Statistisches Bundesamt, Wiesbaden, Stuttgart, Mainz 1969, 1970.
- Statistisches JAHRBUCH, Freie und Hansestadt Hamburg, hrsgg. v. Statistischen Landesamt.
- JELLINEK, Walter, Rechtsgutachten über die Frage Groß-Hamburg, erstattet dem Provinzialausschuß der Provinz Schleswig-Holstein, 1921. Veröffentlicht in: Schleswig-Holstein zur 'Groß-Hamburg'-Frage, zusammengest. i.A. des Provinzialausschusses der Provinz Schleswig-Holstein, o.O., o.J.
- JOCHIMSEN, Reimut, Eine von mir vertretene Konzeption, in: Kieler Nachrichten v. 11.2.1967.
- JÜRGENSEN, Harald, Der Güterverkehr im Hamburger Hafen unter dem Einfluß der Wirtschaftsintegration in Europa, Teil I: Der Einfluß der Wirtschaftsintegration Westeuropas auf den Güterverkehr im Hamburger Hafen, - Gutachten erstattet der Behörde für Wirtschaft und Verkehr der Freien und Hansestadt Hamburg, (Hamburg) 1962.
- DERSELBE, Unter Mitarbeit von Hans-Gerhard VOIGT, Produktivitätsorientierte Regionalpolitik als Wachstumsstrategie Hamburgs, - Gutachten erstattet der Behörde für Wirtschaft und Verkehr der Freien und Hansestadt Hamburg -, Göttingen 1965. Weltwirtschaftliche Studien aus dem Inst. f. Europäische Wirtschaftspolitik der Universität Hamburg, hrsgg. v. Harald Jürgensen und Andreas Predöhl, Heft 8.
- DERSELBE, unter Mitarbeit von Detlev MARX, Regionalplanung und wirtschaftliches Wachstum, - Forschungsbericht im Auftrage des SVR -, Essen 1965.
- KAISER, Joseph H. (Hrsg.), Planung III - Mittel und Methoden planender Verwaltung -, Baden-Baden 1968.
- KALLMORGEN, Werner, siehe SCHUMACHER und Hamburg.
- KAPP, Karl William, Sozialkosten, in: HdSW, Bd. 9, 1956, S. 524-527.

- KAPP, Karl William, Volkswirtschaftliche Kosten der Privatwirtschaft, aus dem Amerikanischen übers. v. Bruno Fritsch, mit einem Vorwort v. Edgar Salin, Tübingen 1958.
- KEIL, Georg, Raumordnung zwischen Hamburg und Schleswig-Holstein - Ein Beitrag zum Stadt-Umland-Problem -, in: Raumforschung und Raumordnung, 17. Jg., 1959, Heft 1, S. 1-7.
- DERSELBE, Die Raumordnungsvorstellungen für das Schleswig-holsteinische Umlandgebiet von Hamburg, in: Raumordnung an der Niederelbe - Methoden und Ziele -, S. 29-39.
- KERN, Helmut, Gegenwarts- und Zukunftsaufgaben der Hamburger Wirtschaftspolitik, Hamburg (1967). Schriftenreihe der Behörde für Wirtschaft und Verkehr der Freien und Hansestadt Hamburg, Heft Nr. 3.
- KISTENMACHER, Gert, Bahn frei für den Hafen im Meer, in: Weser Kurier v. 2.10.1969.
- KLÜBER, Hans, Die kommunalen Zweckverbände und die sonstigen Gemeinschaftsorganisationen, in: Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Bd. I, S. 541-580.
- DERSELBE, Wege zur Lösung gemeinsamer Aufgaben der Stadt und ihres Umlandes, in: Raumforschung und Raumordnung, 12. Jg., 1954, Heft 2/3, S. 74-80.
- KNIBBE, Heinrich, Die Gross-Siedlung Hannover, - Die wirtschaftliche Verflechtung der politischen Stadt mit dem Vorraum -, mit einem Kartogramm der Eingemeindungen und 18 Luftbildaufnahmen, Hannover 1934. Mitteilungen des Statistischen Amtes der Hauptstadt Hannover, Neue Folge, Nr. 9.
- Unabhängige KOMMISSION für den Aufbauplan der Freien und Hansestadt Hamburg, siehe HAMBURG-STELLUNGNAHME zum Aufbauplan 1960.
- KOMMISSION für die Finanzreform, Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland, 2. Auflage, Stuttgart-Köln-Berlin-Mainz 1966.
- XXIII Internationaler KONGRESS für Wohnungswesen und Städtebau, - Die Stadt und ihr Umland -, Wien 1956.
- KÖSTER, A., Das Reichsproblem Großhamburg, in: Denkschrift des Hamburger Senats, - Großhamburg -, Anhang Teil II.
- KRAFT, Jürgen, Der Agglomerationsprozess als Problem der Wirtschafts- und Raumordnungspolitik, München 1967. Wirtschaftliche und soziale Probleme des Agglomerationsprozesses - Beiträge zur Empirie und Theorie der Regionalforschung 12 -.

- KRÄMER, Jens, Der Verband Großraum Hannover - eine Fallstudie des Aufbaus und der Funktionen einer regionalen Planungs- und künftigen Verwaltungseinheit, Berlin 1968. Diplomarbeit, Skriptum.
- KRAPP, Franzjosef, Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit gemeinsamer Ländereinrichtungen, Bonn 1962.
- KREBSBACH, August, Planungsregion, Verwaltungsregion, Stadt-Umland-Problem, in: Die Verwaltungsregion, - Aufgaben und Verfassung einer neuen Verwaltungseinheit -, S. 76 f.
- DERSELBE, Kommunale Verfassung und Verwaltung in der Stadtregion, in: Die Stadt und ihre Region, S. 69-85.
- Deutsche LANDESREFERATE zum VI. Internationalen Kongreß für Rechtsvergleichung in Hamburg, 1962, hrsgg. v. Hans Dölle, Berlin-Tübingen 1962. Sonderveröffentlichung von Rabels Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht.
- LANGE, Klaus, Die Organisation der Region, Göttingen 1968. Jur. Diss. (1967).
- LERCHE, Peter, Föderalismus als nationales Ordnungsprinzip, in: VVDStRL, Heft 21, Berlin 1964, S. 66-104.
- LITTMANN, Konrad, unter Mitarbeit v. W. BASTAM und K. ROSE, Die Bevölkerungsentwicklung Hamburgs von 1951 bis 1979, (Hamburg) 1966, Sondergutachten der Unabhängigen Kommission.
- LUTHER-GUTACHTEN, siehe Die NEUGLIEDERUNG des Bundesgebietes.
- LUTZ, Burkart, Städtische Lebensform: Wunsch oder Zwang, in: Polis und Regio, S. 54-64.
- MARX, Detlev, Voraussetzungen und Bedingungen einer wachstumsgerechten Landesentwicklung, Düsseldorf 1968. - Landesentwicklung, Schriftenreihe des Ministerpräsidenten des Landes Nordrhein-Westfalen, Heft 24 -.
- DERSELBE, Wachstumsorientierte Regionalpolitik, Göttingen 1966. - Wirtschaftspolitische Studien 3 aus dem Inst. f. Europäische Wirtschaftspolitik der Universität Hamburg, hrsgg. v. Harald Jürgensen -.
- MARX, Detlev, siehe Harald JÜRGENSEN, unter Mitarbeit von Detlev MARX, Regionalplanung und wirtschaftliches Wachstum.
- MASSUTE, Erwin, und Johannes SCHLUMS, Eine S-Bahn-Planung für den Raum Süd-Hamburg und das angrenzende Niedersachsen, (Bielefeld) 1965. Schriftenreihe für Verkehr und Technik, Heft 23.

MATZ, Werner, siehe Klaus-Berto v. DOEMMING.

MEFFERT, Hans, Raumordnungsvorstellungen für das niedersächsische Gebiet südlich Hamburg, in: Raumordnung an der Niederelbe - Methoden und Ziele -, S. 41-49.

MESTERN, Hans, Die Verwirklichung der bisherigen Empfehlungen des Gemeinsamen Landesplanungsrates Hamburg/Schleswig-Holstein, Referat vor dem Plenum des Gemeinsamen Landesplanungsrates HH/SH am 13. Mai 1964 in Hamburg. Skriptum.

DERSELBE, Hamburgs Chance als zentraler Ort Norddeutschlands, in: Loccumer Protokolle, Neugliederung der Länder, S. 51-63.

METHODEN und Praxis der Regionalplanung in großstädtischen Verdichtungsräumen, - Raum und Bevölkerung 8 -, Forschungsbericht des Ausschusses 'Raum und Bevölkerung' der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover 1969. Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, - Forschungs- und Sitzungsberichte Bd. 54 -.

MEYER, Konrad, Ordnung im ländlichen Raum, - Grundfragen und Probleme der Raumplanung und Landentwicklung-, Stuttgart 1964.

Der MINISTER für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten des Landes Schleswig-Holstein, Landwirtschaftliche Entwicklung in den Gebieten zwischen den Aufbauachsen, Kiel 1965. Skriptum.

MITTEILUNG des Senats an die Bürgerschaft Nr. 174 v. 16. Oktober 1962, siehe ERSUCHEN der Bürgerschaft an den Senat.

MÖLLER, Peter, Ordnungsprinzipien und Funktionen im Wirtschaftsraum Hamburg, in: Raumforschung und Raumordnung, 20. Jg., 1962, Heft 3, S. 143-150.

MÖLLER, Peter, siehe Otto SILL und Peter MÖLLER, Ziele und Aufgaben der Raumordnung in der Sicht Hamburgs.

MONREAL, Hans-Peter, Begriff und wirtschaftliche Problematik des Ballungsraumes, Köln 1964. Diss.

MÜLLER, Axel, Regionale Agglomerationen, Ballungsoptima und Möglichkeiten der industriellen Dezentralisation unter besonderer Berücksichtigung der Verhältnisse in der Bundesrepublik Deutschland, München 1968. Diss.

MÜLLER, Georg, siehe Olaf BOUSTEDT zusammen mit Georg MÜLLER und Karl SCHWARZ, Zum Problem der Abgrenzung von Verdichtungsräumen.

- MÜLLER, Georg, Stadt-Umland-Fragen in Praxis und Forschung, in: Olaf Boustedt, Stadtregionen in der Bundesrepublik Deutschland, S. 79-90.
- MÜLLER-IBOLD, Klaus, Städte verändern ihr Gesicht, - Strukturwandel einer Großstadt und ihrer Region dargestellt am Beispiel Hannover -, eingeleitet von Rudolf Hillebrecht, Stadtplanungs- und Vermessungsamt Hannover, Stuttgart 1962.
- MÜNCHHEIMER, Werner, Die Neugliederung Deutschlands, - Grundlagen-Kritik-Ziele und die Pläne zur 'Reichsreform' von 1919-1945, Frankfurt 1949. Frankfurter Geographische Hefte, 23. Jg., 1949, Heft 1.
- NAYLOR, Heinz, Strukturwandlungen in der Wirtschaft und Raumordnung, in: Informationsbriefe für Raumordnung, Hrsg. Der Bundesminister des Innern, R 6. 4.1, Stuttgart, Mainz (1968).
- NELLNER, Werner, Die Entwicklung der inneren Struktur und Verflechtung in Ballungsgebieten - dargestellt am Beispiel der Rhein-Neckar-Agglomeration -, Hannover 1969. Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung - Beiträge, Bd. 4.
- NEUFANG, Heinz, Der Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk (1920-1963), in: DÖV, 16. Jg., 1963, Heft 21/22, S. 812-819.
- NEUFFER, Martin, Das Großraum-Hannover-Gesetz vor der Bewährung, in: DÖV, 16. Jg., 1963, Heft 21/22, S. 823-826.
- Die NEUGLIEDERUNG des Bundesgebietes, Gutachten des von der Bundesregierung eingesetzten Sachverständigenausschusses, hrsgg. v. Bundesminister des Innern, Bonn, Köln, Berlin 1955. (Luther-Gutachten).
- NEVERMANN, Paul, Hamburg in der Bundesrepublik, - Vortrag 18.1.1961 -, hrsgg. v. Senat der Freien und Hansestadt Hamburg, Hamburg (1961).
- DERSELBE, Hamburgs Position in der Bundesrepublik, - Vortrag 14.3.1963 -, hrsgg. v. Senat der Freien und Hansestadt Hamburg, Hamburg (1963).
- DERSELBE, Rede vor dem Kieler Presseklub am 19.2.1965, Kiel 1965. Skriptum.
- NORDRHEIN-WESTFALEN-PROGRAMM 1975, Hrsg. Landesregierung Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf 1970.
- PARTZSCH, Dieter, Die Struktur der großflächigen Verdichtungsräume, in: Informationsbriefe für Raumordnung, Hrsg. Der Bundesminister des Innern, R 2.3. 1, Stuttgart, Mainz 1969.

- POLIS und Regio, - von der Stadt- zur Regionalplanung -, Frankfurter Gespräch der List Gesellschaft 8.-10.5.1967, Protokolle - Gutachten - Materialien, hrsgg. v. Edgar Salin, Niels Bruhn und Michel Marti, Basel-Tübingen 1967. Veröffentlichungen der List Gesellschaft e.V., Bd. 57, Reihe D: Gutachten und Konferenzen.
- Staatliche PRESSESTELLE Hamburg, Landesplanungsfonds muß erhöht werden - Landräte bei der Landespressekonferenz -, 3.12.1962, (Hamburg) 1962.
- DIESELBE, Gemeinsames Kommuniqué des Besuchs von Ministerpräsident Lemke bei Bürgermeister Nevermann am 27.2.1963.
- DIESELBE, Berichte und Dokumente aus der Freien und Hansestadt Hamburg, Nr. 186 v. 18.7.1969, - Das Entwicklungsmodell für Hamburg und sein Umland -.
- Loccumer PROTOKOLLE, Raumordnung als Politikum, Tagung v. 14.-17.5.1966, Nr. 7/1966, Loccum.
- Loccumer PROTOKOLLE, Neugliederung der Länder, Tagung v. 22.-25.3.1968, Nr. 3/1968, Loccum.
- PÜTTNER, Günter, siehe Klaus STERN unter Mitwirkung von Günter Püttner, Grundfragen zur Verwaltungsreform.
- QUARITSCH, Helmut, Der unerfüllte Verfassungsauftrag, in: Loccumer Protokolle, Neugliederung der Länder, S. 7-22.
- Die RAUMORDNUNG in der Bundesrepublik, - Gutachten des Sachverständigenausschusses für Raumordnung -, Stuttgart 1961. (SARO-Gutachten).
- RAUMORDNUNG an der Niederelbe - Methoden und Ziele -, hrsgg. vom Ministerpräsidenten des Landes Schleswig-Holstein - Staatskanzlei - und der Freien und Hansestadt Hamburg - Senatskanzlei - und dem Niedersächsischen Ministerium des Innern, Kiel-Hamburg-Hannover 1968.
- RAUMORDNUNGSBERICHT 1966 der Bundesregierung, Bundestagsdrucksache, V., Nr. 1155 v. 24.11.1966.
- REINHARDT, K., Gefahr an der Grenze zu Hamburg, in: Kieler Nachrichten v. 12.5.1959.
- ROTHE, Karl-Heinz, Das Recht der interkommunalen Zusammenarbeit in der BRD, Göttingen 1965.
- v. ROZYCKI, Harry und Hans SPECKTER, Die Neugestaltung Hamburgs, - Die Verfassung und Verwaltung der Hansestadt Hamburg und ihre Vorgeschichte -, Hamburg 1938. Mit 8 Kartenskizzen und 1 Abbildung.
- RUDOLF, Walter, Zum System der staatlichen Rechtsordnungen in der BRD, in: DÖV 3/1966, S. 73-77.

- RÜCKE, Karl-Heinz, Wilde Planung am Hamburger Südrand, in: Die Welt, - Hamburger Nachtausgabe -, v. 14.4. 1961.
- SACHVERSTÄNDIGEN-GUTACHTEN zur lokalen und regionalen Verwaltungsreform in Schleswig-Holstein, Hrsg. Innenminister des Landes Schleswig-Holstein, Köln 1968. Mit Anlagen und Karten.
- SACHVERSTÄNDIGENRAT zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Stabilisierung ohne Stagflation, Jahresgutachten 1965/66, 3. Aufl., Stuttgart, Mainz 1965.
- SARO-Gutachten, siehe Die Raumordnung in der Bundesrepublik.
- SCHÄFER, Friedrich, Das Problem der Ländergliederung unter dem Aspekt einer aufgabengerechten Verwaltungsstruktur der Länder im deutschen Bundesstaat, in: Loccumer Protokolle, Neugliederung der Länder, S. 23-32.
- SCHILLER, Karl, Hamburg-Bremen, Gemeinsame Probleme der Hansestädte, Vortrag, hrsgg. v. Senat der Freien und Hansestadt Hamburg, Staatliche Pressestelle, (1953).
- SCHNEIDER, Hans, Verträge zwischen Gliedstaaten im Bundesstaat, in: VVDStRL, Heft 19, Berlin 1961, S. 1-85.
- SCHNUR, Roman, Verwaltungsprobleme in Ballungsräumen am Beispiel des Ruhrgebietes, Essen 1968. Schriftenreihe Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk Nr. 18.
- DERSELBE, Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk, in: Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung, Sp. 1765 ff.
- DERSELBE, Reformen in Europa, - Die Entwicklung des Verhältnisses von Raumordnung und Verwaltungsgliederung in Frankreich, England und Deutschland -, in: Deutscher Landkreistag, Hrsg., Aspekte zur Finanz- und Verwaltungsreform, Bonn 1968, S. 35-64. Schriften des Deutschen Landkreistages, Bd. 10 der Veröffentlichungen des Vereins für Geschichte der Landkreise e.V.; Schrift gilt gleichzeitig als Geschäftsbericht 1967 des Deutschen Landkreistages.
- SCHOLZ, Hartmut, Raumordnung im Elbe-Weser-Dreieck, Gutachten zur Entwicklung des Regierungsbezirks Stade, hrsgg. 1.A. der Landkreise Bremervörde, Land Hadeln, Osterholz, Rotenburg, Stade, Verden, Wesermünde und der Stadt Cuxhaven, Osnabrück 1967.

- SCHÖLLER, Peter, Neugliederung - Prinzipien und Probleme der politisch-geographischen Neuordnung Deutschlands und das Beispiel des Mittelrheingebietes, Bad Godesberg 1965. Forschungen zur Deutschen Landeskunde - Veröffentlichungen des Zentralausschusses für Landeskunde und des Instituts für Landeskunde, hrsgg. in Verbindung mit H. Kinzl, Th. Kraus, F. Metz, E. Otremba, C. Schott, von E. Meynen, Bd. 150.
- SCHÖNSE, Günter, Die Region an der Niederelbe - Hamburg und seine Nachbarn arbeiten an dem Modell einer überregionalen Planung -, in: Mitteilungen der Handelskammer Hamburg, 22. Jg., 1967, Heft 4, S. V-VIII.
- SCHUMACHER, Fritz, Wesen und Organisation der Landesplanung, Hamburg 1932. Veröffentlichungen des hamburgisch-preußischen Landesplanungsausschusses, Bd. 4.
- DERSELBE, Das Gebiet Unterelbe-Hamburg im Rahmen einer Neugliederung des Reiches, Hamburg 1932.
- SCHUMACHER und Hamburg, - eine fachliche Dokumentation zu seinem 100. Geburtstag -, zusammengest. und kommentiert zum 4.11.1969 v. Werner Kallmorgen, Hamburg (1969).
- SCHWARZ, Karl, siehe Olaf BOUSTEDT zusammen mit Georg MÜLLER und Karl SCHWARZ, Zum Problem der Abgrenzung von Verdichtungsräumen.
- SILL, Otto und Peter MÖLLER, Ziele und Aufgaben der Raumordnung in der Sicht Hamburgs, in: Raumordnung an der Niederelbe, S. 51-62.
- SONDERPROBLEME im Hamburger Randgebiet, Denkschrift der Kreise Pinneberg, Segeberg, Stormarn und Hzgt. Lauenburg, o.O., Nov. 1958.
- SPECKTER, Hans, siehe Harry von ROZYCKI und Hans SPECKTER, Die Neugestaltung Hamburgs.
- SPECKTER, Hans, Landesplanerische Zusammenarbeit zwischen Hamburg und Schleswig-Holstein nach 1945, Anlage zum Referat am 1.12.1955 vor der Abt. II des Gemeinsamen Landesplanungsrats Hamburg/Schleswig-Holstein. Skriptum.
- DERSELBE, Organisation und Methoden der Zusammenarbeit im Gemeinsamen Landesplanungsrat Hamburg/Schleswig-Holstein, in: Raumforschung und Raumordnung, 17. Jg., 1959, Heft 1, S. 25 f.
- DERSELBE, 50 Jahre Landesplanung im Niederelbegebiet, in: Die Stadt und ihre Region, S. 147-156.

SPECKTER, Hans, 40 Jahre Landesplanung im Niederelbegebiet - Geschichtlicher Abriß der Landesplanung im Hamburger Wirtschaftsraum -, in: Raumordnung an der Niederelbe - Methoden und Ziele -, S. 7-28.

Die STADT und ihre Region, Stuttgart-Köln 1962. Neue Schriften des Deutschen Städtetages, Heft 8.

Die STADT und ihr Umland, - Referate und Diskussionsbeiträge aus der Hauptausschußsitzung des Bayr. Städteverbandes am 13.10.1961 in Coburg, (München 1961).

STAMMER, Otto, u.a., Verbände und Gesetzgebung - Die Einflußnahme der Verbände auf die Gestaltung des Personalvertretungsgesetzes -, Köln und Opladen 1965. Schriften des Instituts für Politische Wissenschaft, Bd. 18.

STELLUNGNAHME des Senats zum Bericht der Unabhängigen Kommission für den Aufbauplan, in: Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg, VI., Drucksache Nr. 1287 v. 30.4.1968.

STEPPER, Gerhard, Vergleichende Darstellung der räumlichen und organisatorischen Gegebenheiten der Planungsverbände sowie deren planerische Grundsätze und Ziele, in: Methoden und Praxis der Regionalplanung in großstädtischen Verdichtungsräumen, S. 101-140.

STERN, Klaus, unter Mitwirkung von Günter PÜTTNER, Grundlagen zur Verwaltungsreform im Stadtumland, - Empfehlungen zur Neuordnung von Ballungsgebieten, dargestellt am Großraum Hannover -, Berlin, Frankfurt/M. 1968. Studien zum öffentlichen Recht und zur Verwaltungslehre, hrsgg. v. Klaus Stern, Bd.7.

STRUVE, Kurt, Die Aufbaufonds - Finanzielle Hilfe für die Infrastruktur in Verdichtungsräumen -, in: Raumordnung an der Niederelbe, S. 103-121.

SUTOR, Ernst J., Die Hamburgisch-Preussische Gemeinschaftsarbeit im Gebiet des Hafens Hamburg unter besonderer Berücksichtigung reichsreformrechtlicher und verwaltungsrechtlicher Fragen, Hamburg 1932. Diss.

SYNOPSIS des Entwurfs einer EntschlieÙung zur Vorlage an den Beirat für Raumordnung und der dazu abgegebenen Stellungnahmen der Mitglieder der Arbeitsgruppe IV des Beirates für Raumordnung, Bonn-Bad Godesberg 1968.

THILENIUS, Richard, Die Teilung Deutschlands, - Eine zeitgeschichtliche Analyse -, Hamburg 1957.

TROEGER-GUTACHTEN, siehe Kommission für die Finanzreform.

UMLAUF, Joseph, Wesen und Organisation der Landesplanung, Essen 1958.

DERSELBE, Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk, in: Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung, Sp. 1765 ff.

DERSELBE, Geschichte der deutschen Landesplanung und Raumordnung, in: Informationsbriefe für Raumordnung, Hrsg. Der Bundesminister des Innern, R 1.2.1, Stuttgart, Mainz 1967.

UNTERSUCHUNG zum Wochenendverkehr der Hamburger Bevölkerung, Teil B, Bd. 1 und 2, - Das Verhalten Hamburger Wochenendfahrer in ausgewählten Wochenend-Erholungsgebieten -, durchgef. im Seminar für Sozialwissenschaften der Universität Hamburg, bearb. v. Gregor Siefer und Wolfgang R. Vogt, Hamburg 1967.

UNTERSUCHUNGEN zum Wochenendverkehr der Hamburger Bevölkerung, Teil A - Die Wochenendverkehrsregion -, Gutachten durchgef. im Inst. f. Verkehrswissenschaft der Universität Hamburg, bearb. v. Ingrid Albrecht, (Hamburg) (1967).

VERFASSUNGS- UND VERWALTUNGSPROBLEME der Raumordnung und Landesplanung, - Vorträge und Diskussionsbeiträge des 33. Staatswissenschaftlichen Fortbildungskursus der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Berlin 1965. Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 27.

Soziale VERFLECHTUNG und Gliederung im Raum Karlsruhe, - Grundlagen zur Neuordnung eines Großstadtbereiches -, hrsgg. v. Arnold Bergstraesser u.a., Karlsruhe 1965. Schriftenreihe der Industrie- und Handelskammer, Bd. 2.

VERWALTUNGSABKOMMEN über eine Arbeitsgemeinschaft der vier Randkreise in der Fassung v. 18.10.1966, in: Raumordnung an der Niederelbe, S. 165 f.

VERWALTUNGS- UND GEBIETSREFORM in Niedersachsen, Gutachten der Sachverständigenkommission für die Verwaltungs- und Gebietsreform, Bd. 1 und 2, Hannover, März 1969.

Die VERWALTUNGSREGION, - Aufgaben und Verfassung einer neuen Verwaltungseinheit -, Bericht über ein internationales Kolloquium, mit Einführungsreferaten von Ulrich Scheuner, Friedrich Halstenberg und Karl Ahrens, Stuttgart u.a. 1967. Schriftenreihe des Vereins für Kommunalwissenschaften e.V. Berlin, Bd. 16.

VOGEL, Dietmar, Norddeutsche Regionalpolitik ohne Illusionen, in: KomPolBl, 16. Jg., 1965, S. 799 f.

- VOGEL, Dietmar, Gemeinsame Landesplanung Hamburg/Schleswig-Holstein, - Ist die Achsenkonzeption überholt? -, in: KomPolBl, 19. Jg., 1967, S. 536.
- VOIGT, Fritz, Die gestaltende Kraft der Verkehrsmittel in wirtschaftlichen Wachstumsprozessen, - Untersuchung der langfristigen Auswirkungen von Eisenbahn und Kraftwagen in einem Wirtschaftsraum ohne besondere Standortvorteile, Bielefeld (1959).
- VOIGT, Hans-Gerhard, siehe Harald JÜRGENSEN unter Mitarbeit von Hans-Gerhard VOIGT, Produktivitätsorientierte Regionalpolitik als Wachstumsstrategie Hamburgs.
- VORTRAGSVERANSTALTUNGEN-mit leitenden Beamten der Länder Hamburg, Schleswig-Holstein und Niedersachsen, hrsgg. v. Niedersächsischen Minister des Innern, (Hannover 1969). Schriften der Landesplanung Niedersachsen, Sonderveröffentlichung.
- WAGENER, Frido, Das Problem der Einheit von Planungs- und Verwaltungsräumen, in: Loccumer Protokolle, Raumordnung als Politikum, S. 71-91.
- DERSELBE, Neubau der Verwaltung, - Gliederung der öffentlichen Aufgaben und ihrer Träger nach Effektivität und Integrationswert -, Berlin 1969. Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 41.
- WEBER, Werner, Die Gegenwartslage des deutschen Föderalismus, Göttingen 1966. - Vortragsreihe der Nds. Landesregierung zur Förderung der wiss. Forschung in Nds., hrsgg. im Auftrag des Nds Ministerpräsidenten, Sonderheft -.
- DERSELBE, Die kreisangehörige Stadt im Gefüge der Verwaltung, Göttingen 1964.
- WEGER, Ernst, Frischer Reformwind - Die Arbeit am Nordblock geht voran -, in: Das Parlament, 20. Jg., 1970, Nr. 38.
- WEYL, Heinz, Strukturveränderung und Entwicklungsplanung, in: Vortragsveranstaltungen - mit leitenden Beamten der Länder Hamburg, Schleswig-Holstein und Niedersachsen, S. 43-46.
- WILLING, Gerd, Verwaltungsprobleme des städtischen Großraumes, Kiel 1953. Diss.
- WITTWER, H., Landesplaner orientieren sich, in: Hamburger Echo v. 23.9.1958.
- WOLFF, Ingeborg, Die Rechtsbeziehungen zwischen den Ländern der Bundesrepublik Deutschland, - Eine Untersuchung über Geltungsgrund und Struktur des Zwischenländerrechts -, Marburg 1968. Diss.
- WÜRDEHOFF, Bernhard, Achsenplan gegen Siedlungsbrei, in: Die Welt v. 21.7.1965.

WORTMANN, Wilhelm, Planungsgutachten Süderelberaum, April 1968.

WULFF, Albert, siehe Hamburgische GESETZE und Verordnungen.

ZIMMERER, Helmut, Die Stadt und ihr Umland, in: Die Stadt und ihr Umland, S. 32-45.

ZINKAHN, Willy und Walter BIELENBERG, Raumordnungsgesetz des Bundes. Kommentar unter Berücksichtigung des Landesplanungsrechts, Berlin 1965.

ZUR Frage einer Abtretung preußischer Gebietsteile an Hamburg, - Denkschrift -, hrsgg. v. Minister für Handel und Gewerbe im Auftrag der preußischen Staatsregierung, (Berlin), Dez. 1921.

Verzeichnis der wichtigsten Abkürzungen

Abg.	Abgeordneter
Abt.	Abteilung
ArK	Archiv für Kommunalwissenschaften
AG	Arbeitsgemeinschaft
AK	Arbeitskreis
BAB	Bundesautobahn
BBauG	Bundesbaugesetz v. 23.6.1960
BehfWuV	Behörde für Wirtschaft und Verkehr
BezA	Bezirksamt
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt
Bgm.	Bürgermeister
BIP	Brutto-Inlandsprodukt
BRD	Bundesrepublik Deutschland
BT	Bundestag
BVerfGE	Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts
CDU	Christlich Demokratische Union
DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund
Diss.	Dissertation
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DVB1.	Deutsches Verwaltungsblatt
DVO	Durchführungsverordnung
E.	Einwohner
EFTA	Europäische Freihandelszone
e.V.	eingetragener Verein
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FDP	Freie Demokratische Partei
GG	Grundgesetz
GLPA	Gemeinsame Landesplanungsarbeit
GLPR	Gemeinsamer Landesplanungsrat
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt

HB	Hansestadt Bremen
HdSW	Handwörterbuch der Sozialwissenschaften
HH	Freie und Hansestadt Hamburg
HK	Handelskammer
Hrsg.	Herausgeber
hrsgg.	herausgegeben
Hzgt.	Herzogtum
i.A.	im Auftrag
IdS	in diesem Sinne
IHK	Industrie- und Handelskammer
iS	im Sinne
Jg.	Jahrgang
KomPolBl	Kommunalpolitische Blätter
ldn	Landesdienst Nord
Lkr	Landkreis
LplG	Landesplanungsgesetz
LT	Landtag
MBI.	Ministerialblatt
MdI	Ministerium des Innern
MfWuV	Minister für Wirtschaft und Verkehr
MinPrä	Ministerpräsident
Nds	Niedersachsen
nds	niedersächsisch
Nds MdI	Niedersächsischer Minister des Innern
Nds MBI.	Niedersächsisches Ministerialblatt
N.F.	Neue Fassung
NW	Nordrhein-Westfalen
NWG	Norddeutsche Wirtschaftsgemeinschaft
NWGKG	Nordrhein-Westfälisches Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit
NWGVBl.	Nordrhein-Westfälisches Gesetz- und Verordnungsblatt
o.J.	ohne Jahresangabe
OKD	Oberkreisdirektor
o.O.	ohne Ortsangabe

RGBl.	Reichsgesetzblatt
RO	Raumordnung
ROG	Raumordnungsgesetz
RP	Regierungspräsident
RVP	Regierungsvizepräsident
RZwVbG	Reichszweckverbandsgesetz
SARO	Sachverständigenausschuß für Raumordnung
SH	Schleswig-Holstein
Sp.	Spalte
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
SVR	Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk
TOP	Tagesordnungspunkt
Tz	Textziffer
v.H.	von Hundert
Vors.	Vorsitzender
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer
WRV	Weimarer Reichsverfassung

Erläuterungen

Die benutzten Quellen werden im allgemeinen ihrer Herkunft entsprechend zitiert. Soweit es sich jedoch um vertrauliches Material oder private Informationen handelt, werde ich wie Otto Stammer¹ verfahren und auf eine nähere Bezeichnung der Quellen verzichten. In den Anmerkungen setze ich dafür "Akten".

Von dieser Zitierweise werde ich häufig Gebrauch machen, um jedes Mißverständnis zu vermeiden. Denn obwohl die Arbeit in erster Linie Vorgänge der jüngsten Zeit behandelt, die in der Region z.T. noch intensiv diskutiert werden, wurden mir in sehr großem Umfang die Unterlagen der Verwaltungen über die gemeinsamen Landesplanungen zugänglich gemacht, wodurch mir die Anfertigung der Arbeit erst möglich wurde.

Ziel und Methode der Arbeit

Raumordnung wird generell als die "Programmierung aller Maßnahmen der öffentlichen Hand, welche die Entwicklung größerer, übergemeindlicher Gebiete (die allgemeinen sozialen, kulturellen und wirtschaftlichen Verhältnisse eines Gebietes) beeinflussen"², definiert.

Ihre vielfältigen koordinierenden Fragestellungen eignen sich in hervorragender Weise als Forschungsobjekt für die integralen Disziplinen der Verwaltungs-, Kommunal- und Politikwissenschaft.

Innerhalb der Raumordnung und Raumplanung gewann das Problem der Verflechtung von Stadt und Umland in den vergangenen Jahren stark an Bedeutung und ist heute zum Hauptproblem der Städte/Stadtregionen geworden. Dabei erweist sich, daß die veränderten sozio-ökonomischen Raumstrukturen der BRD eine beschleunigte Anpassung der Institutionen und Methoden

¹ Otto Stammer, u.a., Verbände und Gesetzgebung, 1965.

² Werner Ernst, Raumordnung als Aufgabe der planenden Gesetzgebung und Verwaltung, in: Joseph H. Kaiser, Planung III, S. 137.

der öffentlichen Verwaltung an sie erforderlich machen. Sozio-ökonomischer Raum und Verwaltungsbereich fallen auseinander, weil historische Grenzziehungen bei Ländern, Bezirken, Kreisen und Gemeinden bisher eine einheitliche Planung der sozial und wirtschaftlich einheitlichen Räume vereitelten. Zweckverband Groß-Berlin, Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk und Verband Großraum Hannover sind die bisher umfassendsten Versuche, eine großräumige Planung zu initiieren. Ihnen ist jedoch eigen, daß sie sich jeweils auf das Territorium eines Landes beschränken.

Thema der vorliegenden Arbeit ist die Niederelberegion¹, die zu den größten Ballungen der BRD zählt und - wie das Rhein-Neckar-Gebiet - die Grenzen von drei Ländern tangiert. Hier wird das Stadt-Umland-Problem deshalb noch komplizierter, weil für diese Region keine ministerielle oder politische 'Letztinstanz' existiert.

Ziel der Arbeit wird sein, auf empirisch-analytischem Wege zu prüfen, ob der Versuch einer freiwilligen und juristisch ungesicherten Kooperation (HH/SH und HH/Nds) Aussicht auf Erfolg hat, welchen Begrenzungen er unterliegt und ob er neue Erkenntnisse für die Überwindung hemmender politischer Grenzen bringen kann. Dabei wird der Verfasser eine detaillierte Analyse der wirtschaftlich-gesellschaftlichen Probleme der Region und der politischen Motive der Akteure geben, soweit ihm das durch intensives Aktenstudium, Interviews und persönlichen Augenschein der Region möglich war.

Schon bei der Sammlung der Unterlagen zeichnete sich ab, daß die Untersuchung der Ursachen für die Diskrepanz von Plan und Planrealisierung, die Rolle und Bestimmung der Elberegion im größeren Raum und die Frage einer Neuordnung der Grenzen im norddeutschen Raum breiten Raum einnehmen würden.

¹ Deshalb wird die Kooperation Niedersachsen/Bremen, die sich 1963 nach dem Vorbild von Hamburg/Niedersachsen und Hamburg/Schleswig-Holstein entwickelte, nicht im einzelnen erörtert.

I. Die Stadt-Umland-Problematik

Gravitationszentren des modernen Staates sind die Städte. Wegen der Komplexität der Erscheinungen 'Stadt' und 'Verstädterung' beschäftigen sich mit ihnen viele wissenschaftliche Disziplinen. Verstädterung bezeichnet nicht nur einen Vorgang, sondern enthält "zwei grundlegend verschiedene Vorgänge sozio-ökonomischer und sozio-ökologischer"¹ Art, die sachlich zusammengehören. Der erste bezeichnet die Ausbreitung städtischer Lebensweise, d.h. Angleichung der Lebensformen von Stadt und Land durch gleiche Bildungsmöglichkeiten, geringeres Einkommensgefälle und ähnliche Konsumgewohnheiten. Der sozio-ökologische Vorgang bezeichnet "die Abwanderung erheblicher Bevölkerungsteile vom flachen Lande in die Städte bzw. in die sich verstädternden Räume"² als Folge der vielschichtigen Konzentrations- und Ballungsprozesse.

Dabei ist die Stadt in mehrfacher Hinsicht Forschungsobjekt:³

- qualitativ als Zentrum des politischen, kulturellen und wirtschaftlichen Geschehens,
- quantitativ als Ort der Bevölkerungsanhäufung, der Industrieproduktion, der Handelsumsätze und der Verkehrsleistung.⁴

¹ Olaf Boustedt, Georg Müller und Karl Schwarz, Zum Problem der Abgrenzung von Verdichtungsräumen, 1968, S. 5; auch: derselbe, Gedanken über den künftigen Verstädterungsprozess und die Rolle der Städte, in: Polis und Regio, 1967, S. 217 ff; Burkart Lutz, Städtische Lebensform: Wunsch oder Zwang, in: ebenda, S. 54 ff.

² Olaf Boustedt, Georg Müller und Karl Schwarz, a.a.O., S. 6.

³ Zur Geschichte der Stadt-Umland-Forschung hauptsächlich: Raumforschung und Raumordnung, Heft 2/3, 1956, mit 14 Beiträgen; Internationaler Kongreß für Wohnungswesen und Städtebau, - Die Stadt und ihr Umland -, 1956, besonders S.110 ff; Georg Müller, Stadt-Umland-Fragen in Praxis und Forschung, in: Stadtregionen in der BRD, 1960, S. 79 ff; Karl Haubner, Methoden zur Raumgliederung, insbesondere im Bereich von Stadt und Umland, ebenda, S. 113 ff.

⁴ Olaf Boustedt, Die Stadtregionen in der BRD, in: Stadtregionen in der BRD, S. 5; auch: Dieter Partzsch, Die Struktur der großflächigen Verdichtungsräume, in: Informationsbriefe für Raumordnung, 1969, S. 3 ff.

Hier werden schon die Komplexität der Probleme und der Zwang zur koordinierenden Schau in der Raumordnung und Raumplanung deutlich.

Die Frage der Beziehung Stadt-Umland war lange Zeit im Grunde eine kommunale, denn man "entledigte sich von Staats wegen sozusagen des Problems, indem man den Weg der Eingemeindung beschritt und es der kommunalen Selbstverwaltung überließ, mit den Aufgaben fertig zu werden."¹ Diese Eingemeindungspraxis bietet heute - abgesehen von besonderen Einzelfällen - keine Lösungsmöglichkeiten mehr.² Schon gar nicht, wenn die Kernstadt eine solche Größenordnung erreicht hat, daß sie den umgebenden Bereich eindeutig 'beherrscht'.

Die zentrale Stadt und die umliegenden Gebiete stehen "in einem wechselseitigen und regelmäßigen Austausch- und Wirkungsverhältnis"³. Hohe Bevölkerungsdichte und industrielle Ballung machen eine Stadtregion zu einem Raum "intensiveren Leistungsaustausches, stärkerer Interessenkonkurrenz, höherer Wirtschaftskraft, höheren Versorgungsbedarfes, stärkerer Veränderungsneigung ... als es dem Landesdurchschnitt entspricht."⁴

¹ Georg Müller, Stadt-Umland-Fragen in Praxis und Forschung, a.a.O., S. 79.

² Klaus Stern unter Mitwirkung von Günter Püttner, Grundfragen zur Verwaltungsreform im Stadtumland, 1968, S. 69 f.; Karl-Heinz Rothe, Das Recht der interkommunalen Zusammenarbeit in der BRD, 1965, S. 142; Martin Neuffer, Das Großraum-Hannover-Gesetz vor der Bewährung, in: DÖV, 1963, S. 824; vorsichtiger August Krebsbach, Kommunale Verfassung und Verwaltung der Stadtregion, in: Die Stadt und ihre Region, 1962, S. 74 f. und Frido Wagener, Neubau der Verwaltung, 1969, S. 225.

³ Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung, Ordnung des Grossraumes Hannover, 1962, S. 6.

⁴ Ebenda.

Die Stadt-Umland-Beziehungen sind damit zum Hauptproblem der Raumforschung und Raumplanung geworden, "das sich mehr und mehr in den Vordergrund schiebt und (sich) für die kommunale Selbstverwaltung in nächster Zukunft zu einem zentralen Problem entwickeln wird, das in seiner Dringlichkeit ... neben dem Problem der kommunalen Finanzreform stehen wird."¹ Das Schicksal der Großstadt "wird nicht in den schwer reparablen Stadtkernen entschieden, sondern im Umland."²

Im Rahmen dieser Veränderungen ergeben sich bedeutende Funktionsverlagerungen, durch die das Verhältnis von Stadt und Umland verdichtet wird. Die City erhält zunehmende Bedeutung als Arbeitsort und Versorgungszentrum; Umlandgemeinden entwickeln sich zu Wohnorten für die in der Stadt arbeitende Bevölkerung. Andere Umlandgebiete erhalten eine Erholungsfunktion, und wieder andere gelten als bevorzugte Betriebsstandorte, wenn sie von der Landesplanung zu den 'Entwicklungsgemeinden' gezählt werden.

In der Stadtregion vollzieht sich die Verdichtung der Bevölkerung nicht in exakten Gürteln oder Zonen rings um die Kernstadt, "sondern als ein Adernetz von Siedlungsbändern, die den ausgebauten Verkehrslinien folgen, während die dazwischen liegenden Gebiete häufig entleert werden oder stagnieren."³ Dabei wird die Entwicklung der Stadtregion in steigendem Maße "von den strukturellen Veränderungen abhängig sein ..., denen die Wirtschaft und die Gesellschaft im Zeitalter der 'zweiten industriellen

¹ Helmut Zimmerer, Die Stadt und ihr Umland, in: Die Stadt und ihr Umland, 1961, S. 32.

² Kurt Becker-Marx, Regionalplanung, in: Verfassungs- und Verwaltungsprobleme der Raumordnung und Landesplanung, 1965, S. 57.

³ Bildienst des Landkreistages NW, Nr. 13, 1968, S. 5.

Revolution' unterliegen."¹

Den Beginn der Dynamik des aktuellen städtischen Strukturwandels sieht Müller-Ibold in "der Entstehung des individuellen Kraftfahrzeuges" und in der "vollen Wirksamkeit aller Verkehrsmittel für den Berufsweg."² Dabei liegt diese Wirksamkeit nicht nur in ihrer technischen Leistung, sondern auch in der staatlichen Subventionierung der Kosten für den Berufsweg (Sozialtarife, Kilometerpauschale). Dies hat die schon in der Phase zunehmender Industrialisierung begonnene "Auflösung der nachbarschaftlichen Identität von Arbeitsplatz und Wohnplatz"³ verstärkt. Heute spielt der Arbeitsplatzwechsel eine viel stärkere Rolle als die Wohnortveränderung.

A. Raumordnung in der Stadtregion

1. Probleme der Raumplanung in Verdichtungsräumen

Vor einem Jahrhundert hieß es: Das "Recht der Stadtgemeinde, innerhalb der städtischen Bannmeile jeden für den städtischen Verkehr nachtheiligen Gewerbebetrieb untersagen zu können, (ist) durch die moderne Gewerbegesetzgebung beseitigt."⁴ Die Auswirkungen dieser damals gewiß fortschrittlichen Gesetzgebung erzeugten wachsende

¹ Klaus Müller-Ibold, Städte verändern ihr Gesicht, 1962, S. 5; zum Problem struktureller Veränderungen auch: Hermann Brügelmann, Regionalplanung und Regionalforschung auf neuen Wegen, in: Interdependenzen von Politik und Wirtschaft, -Festgabe für Gert von Eynern, 1967, S. 404 ff; dazu Olaf Boustedt, Die Entwicklung deutscher Stadtregionen 1939-1960, in: AfK, 1962, S. 179 ff; derselbe, Die Stadtregion - ihre Bedeutung für Wissenschaft und Praxis -, in: DÖV, 1963, S. 797 ff; derselbe, Bevölkerungswissenschaft und Stadtplanung, in: AfK, 1964, S. 114 ff.

² Klaus Müller-Ibold, a.a.O., S. 7.

³ Ebenda.

⁴ Meyers Konversationslexikon, Bd. 14, 1878, Stichwort 'Stadt', S. 87.

Schwierigkeiten, "nachdem die Verhältnisse in den sog. Ballungszentren wirtschaftlich und sozial nahezu untragbar geworden sind."¹ Zu diesen Schwierigkeiten² zählen

- Bodenknaptheit (geringe Erweiterungsmöglichkeiten für Wohn-, Erholungs-, Gewerbe- und Verkehrsflächen),
- Verkehrsprobleme und die vom Verkehr ausgehenden physischen und psychischen Belastungen für den Menschen,
- Gemengelagen von Wohn- und Industriebereichen, die z.T. zu unzumutbaren Wohnverhältnissen führen (die dichtbesiedelten Stadtteile von Hamburg-Wilhelmsburg und Rothenburgsort zählen zu den scheußlichsten und störendsten Arbeitsstättengebieten, die Hamburg aufweist),
- Steigende Pendlerzahlen,
- Planloses Ausufern der Städte (Zersiedelung der Landschaft) mit hohen Folgekosten für Ver- undorgungseinrichtungen,
- Auseinanderfallen von notwendigem Planungsraum und Verwaltungsbereich,
- Ex-post Registrierung von Raummängeln mit nachfolgender Anpassungspolitik und
- Fehlende wissenschaftliche Absicherung bei der Bestimmung des jeweiligen Verdichtungsoptimums.

Räumliche 'Ordnung' und 'Unordnung' entscheiden vielfach über die Chancen für die Entfaltung der Grundrechte. Damit wird die Raumplanung wichtiges Instrument für die Verwirklichung des Sozialstaatsprinzips³. Die positiven Ziele der Raumplanung wie tragbare Wohn- und Arbeitsverhältnisse, Sicherung und Verwirklichung von Gemeinschaftserfordernissen (Ausbildung, Bildung, umfassende Versorgung, Verkehr) leiten sich aus dem GG her. Als unverzichtbar erkennt die Gesellschaft heute wirtschaftliche Existenzsicherung und

¹ Axel Müller, Regionale Agglomerationen, Ballungsoptima und Möglichkeiten der industriellen Dezentralisation unter besonderer Berücksichtigung der Verhältnisse in der BRD, 1968, S. 1.

² Vgl. Heinz Naylor, Strukturwandlungen in der Wirtschaft und Raumordnung, in: Informationsbriefe für Raumordnung, (1968), S.12.

³ IdS Walter Bielenberg, Rechts- und Verwaltungsfragen der Raumordnung und Landesplanung unter besonderer Berücksichtigung der Landesplanung im Unterelbauraum, 1961, S.336; derselbe, Raumordnung und Verfassung, in: Informationsbriefe für Raumordnung, 1968, S. 6 ff.

Chancengleichheit. All dies führt dazu, "daß im Bewußtsein der Gesellschaft ungleichwertige Lebensverhältnisse immer mehr als ~~eine~~ Beeinträchtigung der staatsbürgerlichen Stellung empfunden werden."¹

Der Staat muß daher weitere soziale Aufgaben in seine politischen Ziele einfügen; ein wesentliches Mittel für die langfristige Realisierung dieser Ziele ist die Raumplanung, die in der BRD erst in den letzten zehn Jahren größere Anerkennung fand. Das hat zwei Gründe:

- Im Dritten Reich wurde die Raumordnung in den Dienst der Plan- und Kriegswirtschaft des Regimes gestellt, was ihr später anhing und nach dem Krieg nur langsam abgebaut werden konnte.
- Mit dem Aufstieg des Neoliberalismus und seiner 'Antiplanungs-ideologie' wurden Raum- und Landesplanung vielfach mit Planwirtschaft gleichgestellt "und als eine Art von trojanischem Pferd aus dem östlichen Lager des staatlichen Dirigismus angesehen. Die Landesplanung ist dadurch ... weit zurückgeworfen worden - in einer geschichtlichen Situation, in der sie notwendiger als je zuvor gewesen wäre."²

2. Verdichtung

Das marktwirtschaftliche System bewegt sich nicht aus sich selbst heraus in Richtung auf ein Gleichgewicht der Kräfte hin. Im Gegenteil, Veränderungen rufen selten ausgleichende Reaktionen hervor, sondern fördern solche Umstellungen, "die in der gleichen Richtung kumulativ wirken und so den Umwandlungsprozeß auf dem einmal eingeschlagenen Wege weitertreiben."³ Die Ansiedlung wachstumsstarker

¹ Derselbe, Raumordnung und Verfassung, a.a.O., S.7.

² Joseph Umlauf, Geschichte der deutschen Landesplanung und Raumordnung, in: Informationsbriefe für Raumordnung, 1967, S. 7 f; derselbe, Wesen und Organisation der Landesplanung, 1958, S. 81 ff.

³ Konrad Meyer, Ordnung im ländlichen Raum, - Grundfragen und Probleme der Raumplanung und Landentwicklung, 1964, S.45; idS auch Jürgen Kraft, Der Agglomerationsprozeß als Problem der Wirtschafts- und Raumordnungspolitik, 1967, S. 1.

Branchen bewirkt und fördert den Agglomerationsprozeß.¹

Dabei wird beobachtet, "daß die Abwanderung aus der Landwirtschaft immer weniger der produktivitätsstarken Industrie und immer mehr den produktivitätsschwachen Dienstleistungsbereichen zugute kommt"², und die Betriebe des tertiären Sektors sich "dort niederlassen, wo ihre Leistungen besonders nachgefragt werden, nämlich in den Ballungszentren."³

Um die steigende Nachfrage nach höheren Dienstleistungen zu befriedigen, entwickeln sich neue Wirtschaftszweige, deren Beschäftigtenzahl die der Industrie in den Stadtregionen bereits übersteigt. Für die Veränderungen in den Beschäftigten-Anteilen einzelner Wirtschaftssektoren an der Gesamtbeschäftigung in der BRD werden anteilig der Beschäftigten folgende Werte genannt⁴:

Anteil der Beschäftigten v.H.	Stand 1925	Stand 1961	Prognose 1975
in der primären Gruppe d. Land- u. Forstwirtschaft	30,5	13,5	9
in der sekundären Gruppe d. Industrie u.d. Gewerbes	42,0	48,6	43
in der tertiären Gruppe des Handels, Verkehrs u.d. übrigen Dienstleistungen	27,5	37,8	48
	100	100	100

¹ Dazu Axel Müller, a.a.O., S. 39 ff, der jedoch die Funktion der Lohnvorteile für die Heranziehung weiterer Arbeitskräfte aus anderen Regionen überbetont, wenn er folgert, dieser "kumulative durch Multiplikator- und Akzelerator- Effekte sich selbst verstärkende Expansionsprozeß schiesst ... weit über das regionale Ballungsoptimum hinaus." (S. 39).

² Stabilisierung ohne Stagnation, Jahresgutachten 65/66 des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, 1965, S. 136.

³ Axel Müller, a.a.O., S. 45 f; dazu Fritz Voigt, Die gestaltende Kraft der Verkehrsmittel in wirtschaftlichen Wachstumsprozessen, 1959, S. 118 ff.

⁴ Quelle: Bericht der Sachverständigenkommission über eine Untersuchung von Maßnahmen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden, 1964, S. 16.

Wilhelm Wortmann schätzt für die Region Untermain (Frankfurt, Hanau, Offenbach) bis 1980¹:

40 v.H.	} der zusätzlich zu schaffenden Arbeitsplätze entfallen auf	{	produzierendes Gewerbe
42 v.H.			Dienstleistungen
18 v.H.			örtl.versorgenden Einzelhandel u. Handwerk

Die Industrie ist immer primärer Verursacher der Ballung, dagegen ist der Beitrag der Tertiärbetriebe zum Ballungsprozeß nur "konsekutiver Art, d.h. Büros, Verwaltung, Dienstleistungsbereiche usw. sind Folgeerscheinungen der Industrieballung."²

Unser heutiges Ballungsproblem folgt daraus, daß 40 v.H. der Wohnbevölkerung auf nur 11,5 v.H. der Fläche der BRD 51 v.H. des BIP erwirtschaften (1961)³; und es ist sicher, daß die etwa 1972 vorliegenden Ergebnisse der Volkszählung einen weiteren Anstieg der BIP-Ziffer bei etwa gleicher Fläche bringen werden.

3. Abgrenzung der Verdichtungsräume

Für die Abgrenzung der Verdichtungsräume/Ballungszonen⁴ fehlt es an einheitlichen Kriterien. Isenberg legte 1957 als erster eine Karte der BRD mit neun Ballungsgebieten vor⁵; an diese dachte man, wenn in der Raumordnungsdiskussion der sechziger Jahre von 'Ballung' die Rede war, - zumal sie Eingang in das SARO-Gutachten⁶ fanden.

¹ Quelle: Gerhard Stepper, Vergleichende Darstellung der räumlichen und organisatorischen Gegebenheiten der Planungsverbände sowie deren planerische Grundsätze und Ziele: in: Methoden und Praxis der Regionalplanung in großstädtischen Verdichtungsräumen, 1969, S. 121.

² Axel Müller, a.a.O., S. 46; zum Begriffswirrwarr von Ballung und Ballungsraum siehe Hans-Peter Monreal, Begriff und wirtschaftliche Problematik des Ballungsraumes, S.11 ff; auch Axel Müller, a.a.O., S. 48 ff.

³ Jürgen Kraft, a.a.O., S. 5.

⁴ Siehe Zinkahn-Bielenberg, ROG-Kommentar, 1965, S.39, der Verdichtungsräume iS v.§2 Abs 1 Nr.6 ROG als Ballungszonen bezeichnet.

⁵ Gerhard Isenberg, Die Ballungsgebiete in der BRD, 1957.

⁶ Die RO in der BRD - Gutachten des Sachverständigenausschusses für RO, 1961, S. 36.

Isenberg geht von einer Mindestgröße von 500 000 E. auf 500 qkm aus und bezieht jeweils Stadt- und Landkreise in ihrer vollständigen hoheitlichen Ausdehnung ein; dadurch zählen bei ihm auch sehr dünn besiedelte Gebiete zum Ballungsraum, -wie beispielsweise der Kreis Hzt. Lauenburg bei Hamburg mit nur etwa 130 000 E.(1962) auf ca. 1 300 qkm.

Boustedt ging es bei seinen 56 Stadtregionen weniger darum, Ballungsgebiete abzugrenzen, als "die funktionalen Verbindungen zwischen Stadt und Umlandgemeinden sichtbar zu machen."¹ Dennoch gibt seine Gliederung in Kerngebiet, verstädterte Zone und Randzone auch eine Grobabgrenzung von Ballungsräumen.

Für die vorliegende Arbeit würde eine genaue Erörterung einzelner Methoden und ihres Für und Wider zu weit führen². Sie erübrigt sich, weil Isenberg und Boustedt für die Ballung Hamburg auf

2 342 800 E.bei 3 499 qkm³ bzw auf

2 122 118 E.bei 1 157 qkm⁴ kommen, so daß

für die Region eine annähernd gleiche Bevölkerungszahl vorliegt, die für diese Arbeit am relevantesten seine dürfte.

4. Social Costs

Eine übermäßige Verdichtung kann erfolgen, wenn "die Unternehmer bei ihren Investitions- und Standortentscheidungen zwar ... die Vorteile berücksichtigen, die ihnen aus der Agglomeration erwachsen, nicht aber ... die Nachteile und Kosten, die sie anderen (einschließlich der betroffenen Gebietskörperschaft) zufügen und die von einem bestimmten Punkt an die Agglomerations- oder Fühlungsvorteile, die für sie und die anderen entstehen, übertreffen."⁵

¹ Olaf Boustedt, Georg Müller und Karl Schwarz, a.a.O., S. 20.

² Darstellung der verschiedenen Methoden bei Dieter Partzsch, Die Siedlungsstruktur und das Netz der zentralen Orte, in: Informationsbriefe für RO, 1966; derselbe, Die Struktur der großflächigen Verdichtungsräume, a.a.O.,

³ Quelle: Olaf Boustedt, Georg Müller und Karl Schwarz, a.a.O., S. 15, Tab.1 (30.6.1962).

⁴ Ebenda, S.31, Tab. 5 (6.6.1961 und 31.12.1961).

⁵ Harald Jürgensen unter Mitarb.v. Hans-Gerhard Voigt, Produktivitätsorientierte Regionalpolitik, 1965, S.8 f.

Das Problem der 'social costs' findet in der jüngeren wirtschaftswissenschaftlichen Literatur zunehmende Beachtung. Kapp versteht unter social costs "alle direkten und indirekten Verluste, die Drittpersonen oder die Gesamtheit als Folge der privaten Wirtschaftstätigkeit erleiden ... Kurz, der Begriff 'Sozialkosten' bezieht sich auf alle diejenigen Verluste und Schäden, die Drittpersonen oder die Gesellschaft als Folge der Produktion erleiden und für die private Unternehmer nicht ohne weiteres verantwortlich gemacht werden können."¹

Zwar divergieren die Ansichten über die zweckmäßigste Abgrenzung der social costs, doch ist allen begrifflichen Umschreibungen gemeinsam, "daß Kostenverursacher und -träger bzw. Kostenträger und Leistungsempfänger auseinanderfallen."² Dazu zählen auch die "Aufwendungen der öffentlichen Hand, insofern sie privaten Wirtschaftseinheiten zugute kommen und deren Kosten senken."³ Unter diese Aufwendungen fallen alle Wirtschaftsförderungsmaßnahmen und erhebliche Anstrengungen für die Beseitigung von Industrieschäden. Ein Beispiel sind die Kosten der Entsorgung⁴, die nicht nur absolut, sondern auch relativ wachsen. "Und zwar trägt die Öffentlichkeit auch dann zu den Kosten der Abwasseranlagen privater Wirtschaft bei, wenn diese sie selbst erstellt; denn durch die Verordnung zur Einkommensteuereinführung wird es ... ermöglicht, Sonderabschreibungen für Abwasseranlagen der privaten Wirtschaft steuerlich zu begünstigen. Ähnliche Regelungen betreffen auch die Maßnahmen gegen die Verunreinigung der Luft."⁵

Die volkswirtschaftlichen Kosten betreffen also nicht

¹ Karl William Kapp, Volkswirtschaftliche Kosten der Privatwirtschaft, 1958, S. 12.

² Hans-Peter Monreal, a.a.O., S. 146 und Jürgen Kraft, a.a.O., S. 319 ff.

³ Zitiert in: Soziale Verflechtung und Gliederung im Raum Karlsruhe, 1965, S. 270; auch Karl William Kapp, Sozialkosten, in: HdSW, Bd. 9, 1956, S. 524 ff.

⁴ Hierunter fallen: Abwasserbeseitigung, Müllkippen, Verbrennungsanlagen.

⁵ Soziale Verflechtung und Gliederung im Raum Karlsruhe, S. 271.

nur den Raum als natürlichen Bereich und seine ökonomische Nutzung, "sondern auch den Raum als soziökonomischen Komplex, also Kosten, welche durch die räumliche Ansammlung von Menschen für die Öffentliche Hand entstehen und den Betrieben, zumindest indirekt, zugute kommen."¹

Dies alles zeigt, daß eine ausschließlich an den privaten Kosten orientierte Standortentscheidung zu einer "gesamtwirtschaftlich suboptimalen Faktorallokation"² führt. Die einzelwirtschaftliche Standortwahl ist unvollkommen, da ein Teil der Standortkosten nicht über den Markt läuft, sondern oft auf die Gesellschaft abgewälzt wird.

Wenn unsere Wirtschaftspolitik auf das gesamtwirtschaftliche Wohlstandsmaximum abzielt, dann können Standortwahlen nicht länger allein privatwirtschaftlichen Entscheidungen überlassen bleiben. "Die notwendige Angleichung der privaten an die sozialen Kosten ist unter den Bedingungen einer 'mature economy' vom Marktautomatismus nicht mehr gewährleistet."³

Bisher haben wir in der BRD keine Wirtschaftsplanung globaler Art gekannt. Mit der 'Neuen Wirtschaftspolitik' scheint sich dies langsam zu ändern, und obwohl sich noch keine festen Konzeptionen abzeichnen, ist der Eindruck unverkennbar, "daß man auch in der Bundesrepublik das Prinzip der 'non-planification' endgültig aufgegeben hat."⁴

B. Verwaltung in der Stadtregion

1. Verlust der Einheit von Planungs- und Verwaltungsraum

Die moderne Stadtentwicklung hat zu einem Auseinanderfallen des städtischen Funktionsbereichs, insbesondere von

¹ Ebenda.

² Harald Jürgensen, Regionalplanung und wirtschaftliches Wachstum, 1965, S. 185.

³ Ebenda.

⁴ Roman Schnur, Reformen in Europa, in: Aspekte zur Finanz- und Verwaltungsreform, 1968, S. 42.

Siedlungsraum und kommunaler Verwaltungsgliederung, geführt. Die Heranbildung dichter Siedlungszonen außerhalb der Stadt- und Verwaltungsgrenzen ging mit einer zunehmenden Verflechtung der Randgemeinden im Bereich der privaten und der hoheitlichen Versorgungs- und Entsorgungsleistungen einher.

Industrien siedelten sich überwiegend außerhalb der Zentren an, während Verwaltungen, Handel und Gewerbe sich möglichst citynah gruppierten. Hauptmerkmal dieser Verflechtung ist die Pendlerbewegung zwischen Stadt und Umland. Das Gebiet stellt für die Bevölkerung des Verflechtungsbereichs ein einheitliches Gesamtgefüge dar, in dem sie ausreichende Chancen zur Erfüllung aller Daseinsfunktionen erwartet. Diese Verflechtungen "in der Siedlungsstruktur und in der Ausstattung mit Einrichtungen der Grundversorgung machen eine einheitliche Erfüllung der sich aus diesen Verflechtungen ergebenden Aufgaben der öffentlichen Verwaltung erforderlich."¹

Umlandsvertreter befürworten - anders als diese mehr zentralistische Stadt-Sicht - eine Verknüpfung der Verwaltungen in Stadt und Umland, eine Koordinierung von Verwaltung und Planung beider Seiten, um unrentable Doppelinvestitionen zu vermeiden und die baulichen, verkehrsmäßigen und administrativen Verflechtungen kontrollieren zu können. Dies diene dazu, "zwischen dem notwendigen Maß an regionaler Koordination und der verfassungsmäßig garantierten Selbstverwaltung der Gemeinden und Kreise einen gangbaren Mittelweg zu finden."²

Problematisch ist dabei, daß die Eigenständigkeit der Kommunen sogleich als Postulat erhoben wird. Denn mögliche Lösungen sind jeweils von der Lage des Einzelfalls abhängig; es kommt sehr darauf an, welches vorhandene Koordinationsbedürfnis und welche vorgegebene Kommunalstruktur im einzelnen vorliegt.

Weiterhin macht es einen Unterschied, "wie groß die Kernstadt bereits ist oder wie groß sie gemacht werden

¹ Synopse des Entwurfs einer EntschlieÙung zur Vorlage an den Beirat für Raumordnung und der dazu abgegebenen Stellungnahmen der Mitglieder der Arbeitsgruppe IV des Beirates für Raumordnung, 1968, S. 6.

² Eildienst des Landkreistages NW, Nr. 17, Sept. 69, S. 261.

soll und ob ihre zentrale Stellung durch größere und kräftige Nebenzentren (Subzentren) ergänzt wird oder nicht."¹

Nicht zuletzt ist entscheidend, um was für eine Stadtregion es sich handelt:

- Kernstadt mit Umland (Hamburg, Bremen, Hannover, München),
- Kernstadt mit Nebenzentren (Saarbrücken, Stuttgart, Nürnberg) oder
- Polyzentrische Stadtlandschaft mit zwei oder mehr Kernstädten (Rhein-Main, Rhein-Neckar)².

Ein Problem besteht darin, "geeignete Organisationsformen für die zusammenfassende Gestaltung der sozial-ökonomischen Funktionen des Verflechtungsraumes und der administrativen Funktionen der zu diesem Raum gehörenden kommunalen Gebietskörperschaften zu finden mit dem Ziel, ... eine Kongruenz zwischen Verflechtungsraum und Organisationseinheit anzustreben."³ Wieweit dabei die Eigenständigkeit der Gemeinden beachtet werden kann oder muß, ist eine sehr umstrittene Frage, die uns im Fortgang der Untersuchung noch wiederholt begegnen wird.

In Hinsicht auf eine Raumordnung kommt der Institutionalisierung der Zusammenarbeit in den Stadtregionen bei der örtlichen und regionalen Planung Bedeutung zu. Es müssen Organisationsformen gefunden werden, die eine einheitliche Planung der zum Verflechtungsraum gehörenden kommunalen Körperschaften zulassen. Die Wege dahin sind jedoch durch die den Gemeinden zugebilligte Planungshoheit⁴ erheblich erschwert worden.

Für die Lösung der Stadt-Umland-Fragen bieten sich verschiedene Kooperationsformen an, "mit denen sich jedoch keineswegs alle neueren Probleme und Konstellationen bewältigen lassen."⁵

¹ Eildienst des Landkreistages NW, Nr. 17, Sept.69, S.261.

² Zuordnungen nach Olaf Boustedt, Georg Müller und Karl Schwarz, a.a.O., S. 32.

³ Synopse des Entwurfs einer EntschlieBung zur Vorlage an den Beirat für Raumordnung, S. 7 f.

⁴ § 2 Abs. 1 BBauG, Bundesbaugesetz v.23.6.1960, BGBl. I, S. 341.

⁵ Eildienst des Landkreistages NW, Nr. 17, Sept.69, S.262.

2. Die rechtlichen Möglichkeiten interkommunaler Zusammenarbeit

Ihr Spektrum bewegt sich zwischen "Beibehaltung des bisherigen Zustandes der administrativen Trennung von Stadt und Umland, lediglich ergänzt durch unverbindliche Konsultationen (Minimallösung)"¹ und der Zusammenfassung aller Gebietskörperschaften der Region zu einer Einheitsgemeinde mit oder ohne Bezirksgliederung (Maximallösung).² Die einzelnen Möglichkeiten sollen im Rahmen dieser Darstellung nur gestreift werden; ich verweise jeweils auf die umfangreiche Literatur zu diesem Komplex.

a) Privatrechtliche Formen

- Privatrechtliche Vereinbarung und Vertrag (§ 305 BGB),
- Bürgerlich-rechtliche Gesellschaft (§§ 705 ff BGB),
- Idealverein (§§ 21 ff BGB),
- Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH-Gesetz) und
- Aktiengesellschaft (AktienG).

Diese Formen zwischengemeindlicher Zusammenarbeit³ eignen sich nicht für die Raumordnung, da sie keine Durchsetzungskompetenzen besitzen. Sie können wohl Kontaktaufnahme und Planvorbereitung erleichtern, führen aber nicht zu einer befriedigenden organisatorischen Lösung im Stadt- raum, weil die Furcht der Mitglieder, Rechte einzubüßen, die Arbeit oft mehr beeinflußt als sachliche Überlegungen. Die Gemeinschaften erfassen nur einen schmalen Sektor der Verflechtungen zwischen den Beteiligten.

¹ Eildienst des Landkreistages NW, Nr.17, Sept.69, S.262.

² Einheitsgemeinde mit Bezirksgliederung (Berlin, Hamburg).

³ Vgl. Manfred Hoffmann, Recht der zwischengemeindlichen Zusammenarbeit und Raumordnung, in: Informationsbriefe für RO, 1968, S. 6 ff; Karl-Heinz Rothe, a.a.O., S. 117 ff; Gerd Willing, Verwaltungsprobleme des städtischen Groß- raumes, 1953, S. 75 ff.

b) Öffentlich-rechtliche Formen

- Der öffentlich-rechtliche Vertrag unter Beteiligung mindestens einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft als Hoheitsträger zur Durchführung einzelner Kommunalaufgaben (Anschluß an die Müllabfuhr, Schiedsverträge).
- Die kommunale Arbeitsgemeinschaft¹ in NW², zu der sich Gemeinden (Gemeindeverbände) zusammenschließen, und in die Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentl. Rechts und natürliche und juristische Personen des Privatrechts aufgenommen werden können. Als freier Zusammenschluß dient sie hauptsächlich zur Planvorbereitung, gibt nur Anregungen und hat keine administrative Zuständigkeit für ihre Mitglieder.
- Im Zweckverband³ schließen sich mindestens zwei Gemeinden (Gemeindeverbände) freiwillig oder zwangsweise als öffentlich-rechtliche Körperschaft zur Erfüllung einer oder mehrerer Aufgaben, zu denen sie berechtigt (wirtschaftl. Aufgaben) oder verpflichtet (hoheitl. Aufgaben) sind, zusammen. Beispiele: Schul-, Müllabfuhr-, Wasserzweckverband. Die gemeindliche Kompetenz zur eigenen Aufgabenerledigung wird damit in Einzelfällen auf den Zweckverband übertragen.
- Im Wege einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung (§§ 13f RZWVG) können Gemeinden (Gemeindeverbände) übereinkommen, daß ein Mitglied gemeinsame Aufgaben durchführt oder den anderen die Mitbenutzung einer von ihm betriebenen Einrichtung einräumt. Beispiel: Kommunales Planungsbüro.
- Zu einem Planungsverband (§ 4 BBauG) können sich Kommunen und sonstige öffentlichen Planungsträger (Wasserbehörden, Straßenbauverwaltungen) zusammentun. Nach Maßgabe seiner Satzung tritt der Verband für die Bauleitplanung und ihre Durchführung an die Stelle der Gemeinden. Obwohl sich der Planungsverband für die zwischengemeindliche Zusammenarbeit empfiehlt, haben die Kommunen davon bisher wenig Gebrauch gemacht.

Die angeführten Formen lösen die Stadt-Umland-Fragen ebensowenig wie die privatrechtlichen Rechtsfiguren, da die Beschränkung auf 'bestimmte Aufgaben' nicht genügt. In Fällen von Industrie- und Bevölkerungsballungen werden die Beziehungen so vielgestaltig, daß der Umfang der gemeinsamen Aufgaben dem "Gesamtumfang der gemeindlichen

¹ Klaus Lange, Die Organisation der Region, 1968, S. 88f.

² §§ 2f NWGKG v. 26.4.1961, NWGVBl., S. 190.

³ § 1 RZWVG v. 7.7.1939, RGBl. I, S. 979.

Zuständigkeit zumindest nahekommmt."¹

c) Sonderverbände

Sonderrechtliche Verbände sind kommunale Selbstverwaltungskörperschaften, die außerhalb des allgemeinen Verwaltungsgefüges stehen und über die Planung hinausgreifende Kompetenzen besitzen.²

Beispiele: Gemeindegewirtschaftsverband nach Hettlage³, Kommunalen Nachbarschaftsverband nach Zimmerer⁴, Stadtunion nach Krebsbach⁵, Stadt-Landkreis nach Strölin⁶, erweiterter Stadtkreis⁷, Industriekreis nach Klüber⁸, Wiedereinkreisung, Großkreise⁹, Zweckverband Groß-Berlin¹⁰, Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk¹¹ und Verband Großraum

¹ Formen der zwischengemeindlichen Zusammenarbeit, Arbeitsergebnisse des Rechts-u. Verfassungsausschusses des Deutschen Städtetages, 1958, S. 2.

² Klaus Lange, a.a.O., S. 107 ff.

³ Ebenda, S. 121 ff.

⁴ Helmut Zimmerer, a.a.O., S. 32 ff.

⁵ August Krebsbach, Kommunale Verfassung und Verwaltung in der Stadtregion, in: Die Stadt und ihre Region, 1962, S.69 ff; derselbe, Planungsregion, Verwaltungsregion, Stadt-Umland-Problem, in: Die Verwaltungsregion, 1967, S. 76 f.

⁶ Klaus Lange, a.a.O., S. 75 f.

⁷ Ebenda, S. 77 ff.

⁸ Hans Klüber, Wege zur Lösung gemeinsamer Aufgaben der Stadt und ihres Umlandes, in: Raumforschung und Raumordnung, 1954, S.74 ff; derselbe, Die kommunalen Zweckverbände und die sonstigen Gemeinschaftsorganisationen, in: Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Bd.I, 1956, S. 541 ff.

⁹ Klaus Lange, a.a.O., S. 80 ff.

¹⁰ Preußische Gesetzssammlung, 1911, Nr.20, S.123 ff; dazu Joseph Umlauf, Wesen und Organisation der Landesplanung, 1958, S.20 ff. und Paul Hirsch, Grossberlin, in: Handwörterbuch der Kommunalwissenschaften, Bd.2, 1922, S. 401 ff.

¹¹ Verbandsordnung für den Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk v. 5.5.1920, Preußische Gesetzssammlung, 1920, S.286 ff; Joseph Umlauf, Wesen und Organisation der Landesplanung, S. 27 ff; derselbe, Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk, in: Handwörterb.d.Raumforschung und Raumordnung, 1966, Sp.1765ff; Heinz Neufang, Der Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk (1920-1963), in: DÖV, 1963, S. 812 ff; Klaus Lange, a.a.O., S. 108 ff; Roman Schnur, Verwaltungsprobleme in Ballungsräumen -am Beispiel des Ruhrgebietes, 1968.

Hannover¹.

Alle genannten Vorschläge stoßen in Ballungsräumen, die Ländergrenzen überschreiten, auf praktische (Aufgabenumfang) und staatsrechtliche (Kontrolle, Aufsicht) Schwierigkeiten, obwohl eine Lösung gerade in diesen Räumen besonders dringend ist.

Soweit ein Neugliederungsgesetz nach Art. 29 GG keine Änderung der Verhältnisse schafft, bestehen folgende Möglichkeiten:

- Organisationsformen des Privatrechts.
- Ländervereinbarungen über gleichlautende landesgesetzliche Ermächtigungen ermöglichen, daß Zweckverbände nach dem Zweckverbandsgesetz über die Grenzen hinweg gebildet werden.
- Durch Staatsvertrag kommen die beteiligten Länder überein, grenzübergreifende Planungs- und Siedlungsverbände zu schaffen.

3. Rhein-Neckar-Region als Beispiel für eine Lösung bei Stadtregionen mit Ländergrenzen

a) Ausgangslage

Wo ein Verflechtungsgebiet im Kern oder in dessen Nähe von Ländergrenzen durchschnitten wird, entstehen besondere Aspekte des Stadt-Umland-Problems.² Hier werden zwischenstaatliche Belange berührt, doch ist es durchaus offen, ob "sinnvolle Lösungen nur auf der Grundlage entsprechender Staatsverträge möglich (sind)."³ Andererseits besteht Einigkeit darüber, daß die bisherigen kommunalverfassungsrechtlichen Vorschläge kaum als Lösung für Städte in Landesgrenzlage gelten.⁴

¹ Jens Krämer, Der Verband GroBraun Hannover -eine Fallstudie des Aufbaus und der Funktionen einer regionalen Planungs- und künftigen Verwaltungseinheit, 1968; Martin Neuffer, a.a.O., S. 823 ff; Karl Ahrens, Verband GroBraun Hannover, in: Handwörterbuch d.Raumforschung u.RO, Sp.2167ff.

² Vgl. Hermann Brügelmann, Grundprobleme der Stadtentwicklung, in: Die Stadt und ihre Region, 1962, S. 42.

³ Eildienst des Lkrtages NW, Nr.17, Sept.1969, S.262.

⁴ Dazu Walter Bielenberg, Rechts- und Verwaltungsfragen, S. 472 ff; auch Hans Klüber, Die kommunalen Zweckverbände und die sonstigen Gemeinschaftsorganisationen, a.a.O., S.575.

Die Rhein-Neckar-Region nimmt mit ihren 1,7 Mio E.¹ auf einer Fläche von 3 230 qkm² in der 'Rangliste' der BRD den 5. Platz² ein. Sie gilt als sog. Doppelkern-Stadtregion⁴, doch ist sie auf dem Wege zu einem "sich neu ordnenden polyzentrischen regionalen und funktionalen System", in das "im Laufe des kommenden Jahrzehnts auch die Heidelberger Stadtregion hineinwächst"⁵. Wegen ihrer enger werdenden Verflechtung mit dem nördlichen Rhein-Main-Gebiet und dem südlichen Karlsruhe-Wörth-Raum wird bereits von der Entwicklung zu einer 'Bandstadt' gesprochen.

Zur Region zählen Städte und Landkreise von drei Bundesländern:

Baden-Württemberg: Städte Mannheim, Heidelberg.
Landkreise Mannheim, Heidelberg.
Rheinland-Pfalz : Städte Ludwigshafen, Worms, Neustadt,
Speyer, Frankenthal.
Landkreise Ludwigshafen, Bad Dürkheim
und Teile des Lkr Alzey-Worms
und des Donnersbergkreises.
Hessen : Landkreis Bergstraße.

In der Rhein-Neckar-Region zeigen sich die Nachteile der Landesplanung in einem föderalistischen Staatswesen; "geschaffen zu dem Zweck, Grenzen zu überwinden, ist sie gerade an den Peripherien der Länder ... in der Lage, vorhandene Grenzen zu markieren oder sogar zu zementieren."⁶ Die physische Distanz der Landesregierungen durch die entfernte Lage der Hauptstädte Stuttgart, Mainz und Wiesbaden trägt ein übriges dazu bei.

¹ 1 662 902 (1966), Quelle: Struktur- und Entwicklungsdaten, 1. Teil: Daten zur Realität, Zustandsdaten, Tab.6, in: Methoden und Praxis der Regionalplanung in großstädtischen Verdichtungsräumen, S. 143.

² 323 091 ha (1961), Quelle: Ebenda, Tab.1, S. 142.

³ BT-Drucksache, V., Nr.1155, S.38. RO-Bericht 1966.

⁴ Olaf Boustedt, Die Stadtregionen in der BRD, in: Stadtregionen in der BRD, 1960, S. 16.

⁵ Werner Nellner, Die Entwicklung der inneren Struktur und Verflechtung in Ballungsgebieten - dargestellt am Beispiel der Rhein-Neckar-Agglomeration, 1969, S. 374.

⁶ Kurt Becker-Marx, Die Region Rhein-Neckar und der Regionalverband, 1964, S. 9.

Deshalb müssen prinzipielle Lösungen bei einem Auseinanderklaffen von ökonomischer und administrativer Ordnung fast "bekenntnishafte Bedeutung erlangen, vor allem der Artikel 29 des Grundgesetzes"¹ muß endlich ausgeführt werden. Das Luther-Gutachten stellte fest, daß eine echte Lösung wenigstens für den Kern des Rhein-Neckargebiets nur in der Herstellung einer einheitlichen Länderhoheit liegen kann.²

b) Organisation auf Regionsebene

Nachdem schon in den zwanziger Jahren verschiedene Neugliederungsbestrebungen fehlschlagen, brachte auch die Neuordnung nach 1945 keinerlei Änderung. Da keine politische Lösung in Form einer Neugliederung des Bundesgebietes versucht wurde, mußte "hier mit Mitteln der Raumordnung eine politische Lösung surrogiert werden".³

1951 bildeten zunächst neun der Stadt- und Landkreise eine als GmbH verfaßte 'Kommunale Arbeitsgemeinschaft Rhein-Neckar', da "öffentlich-rechtliche Gestaltungsformen für eine grenzüberschreitende Organisation nicht zur Verfügung standen. ... Die Unbeweglichkeit des überkommenen verwaltungsrechtlichen Systems gegenüber den Aufgaben der modernen Welt trat damit deutlich zutage."⁴

Mehr als guter Wille war bei allen Beteiligten nicht vorhanden, und es war äußerst schwierig, "über die verschiedenen Systeme der Landespolitik, der Kommunalverfassung, der Finanzsysteme und der staatlichen Infrastrukturen Ansätze für gemeinsame Aktivitäten zu entwickeln."⁵ Verfestigte Sonderinteressen verhinderten die Entwicklung

¹ Derselbe, Aufgaben grenzüberschreitender Raumordnung im Rhein-Neckar-Gebiet, in: Methoden und Praxis der Regionalplanung in großstädtischen Verdichtungsräumen, S. 99.

² Die Neugliederung des Bundesgebietes, Gutachten des von der Bundesregierung eingesetzten Sachverständigenausschusses, 1955, S. 99, Ziff. 20. Luther-Gutachten.

³ Kurt Becker-Marx, Aufgaben grenzüberschreitender Raumordnung im Rhein-Neckar-Gebiet, a.a.O., S. 45.

⁴ Ebenda.

⁵ Ebenda.

neuer Integrationsformen und verstärkten so noch die Unvollkommenheiten des überkommenen verwaltungsrechtlichen Instrumentariums.¹

Es erwies sich, daß das Auseinanderfallen von Wirtschafts- und Siedlungsgebiet und administrativem Bereich durch eine so lose Gemeinschaft auf privatrechtlicher Basis niemals gelöst werden kann.²

Dabei war der Ausgangsgedanke durchaus richtig, denn um "eine Kollision der Regionalplanung mit der Planungshoheit der Gemeinden zu vermeiden, wollte man die Probleme von regionaler Bedeutung von denen mit nur überörtlicher oder zwischenörtlicher Bedeutung trennen."³ Nur hätten dann 5 (!) Planungsebenen (Ortsplanung, überörtliche, teilregionale und gesamtregionale Planung und Landesplanung) koordiniert werden müssen; und dafür konnte eine privatrechtlich organisierte Arbeitsgemeinschaft nicht ausreichen, die in ihrer Satzung als vorrangige Aufgabe die "Planung und Vorbereitung öffentlich-rechtlicher Zweckverbände oder anderer Vereinigungen zur Durchführung gemeinschaftlicher Aufgaben"⁴ hervorhob.

Das Erstarken der Landesplanungen in den sechziger Jahren barg die Gefahr einer Verfestigung der verschiedenen Landesplanungssysteme in sich und hätte so alle Chancen für die Region verschütten können, "wenn die planerischen Grundsätze ... inhaltlich wesentliche Unterschiede aufgewiesen hätten, oder wenn die planerischen Einheiten innerhalb eines Landes so verfaßt worden wären, daß sie für die Synthese im Rhein-Neckar-Raum nicht hätten passen können."⁵

¹ Darüberhinaus verzeichnete man sogar Rückschritte: So mußte die zwischen Mannheim und Ludwigshafen bestehende einheitliche Organisation des innerstädtischen Nahverkehrs beendet werden, um "unerträgliche steuerliche Anforderungen an die Städte" zu vermeiden (ebenda, S. 46).

² IdS auch Walter Bielenberg, Rechts- und Verwaltungsfragen, S. 163 und Gerd Willing, a.a.O., S. 66.

³ Gerhard Stepper, a.a.O., S. 107.

⁴ Ebenda, S. 106.

⁵ Kurt Becker-Marx, Aufgaben grenzüberschreitender Raumordnung im Rhein-Neckar-Gebiet, a.a.O., S. 46.

Zum Glück wichen die Prinzipien, nach denen die Länder ihre Planungsinstanzen organisierten und Vorstellungen ihrer künftigen Landesentwicklung formulierten, nur in Nuancen voneinander ab, so daß sie koordiniert werden konnten. Offen blieb jedoch die Frage nach einer institutionellen Verbindung der drei landesplanerischen Ordnungen.

Intensivere Verhandlungen zwischen den drei Landesplanungsbehörden und der Arbeitsgemeinschaft führten am 3. März 1969 zu einem Staatsvertrag zwischen den Regierungen von Baden-Württemberg, Hessen und Rheinland-Pfalz, der bereits von den Landtagen ratifiziert wurde.

Der Vertrag sieht folgendes vor:¹

- Die Länder bilden eine gemeinsame Kommission, die die dreiseitigen Planungsziele aufeinander abstimmt, soweit sie die Rhein-Neckarregion betreffen. Diese Planungskommission ('Raumordnungskommission') fungiert als Koordinierungsausschuß zwischen den 3 Landesplanungsbehörden.
- Für das Gebiet der bisherigen Kommunalen AG wird ein grenzüberschreitender 'Raumordnungsverband Rhein-Neckar' gebildet, der Körperschaft des Öffentl. Rechts ist.
- Dieser RO-Verband wird auf der Grundlage der übergeordneten Planungsziele einen RO-Plan für die Region erstellen und über den Plan Beschluß fassen; außerdem soll der Verband Schritte zur Verwirklichung der Planungen unternehmen können.
- Der Plan muß von den drei Landesplanungsbehörden genehmigt werden und erhält dadurch Verbindlichkeit für die nun folgenden regionalen Planungen. Die o.a. Raumordnungskommission soll eine einheitliche Genehmigung der drei Landesplanungsbehörden vorbereiten.
- Die Verbindlichkeit des Plans richtet sich an die nach dem jeweiligen Landesrecht gebildeten regionalen Planungsgemeinschaften. Diese legen das weitmaschige Netz der gesamtäumlichen Planung ihrer detaillierten Ausarbeitung des engeren räumlichen Bereichs zugrunde, - doch geht die Detailschärfe nicht so weit, daß sie die Räume gleichsam katastermäßig ausfüllt.
- Durch die Anerkennung dieser Regionalpläne nach dem jeweiligen Landesrecht erhält der RO-Plan (endlich!) Rechtswirksamkeit nach außen, - also für den Bereich der gemeindlichen Bauleitplanung (§ 2 BBauG).

¹ Nach Kurt Becker-Marx, Aufgaben grenzüberschreitender Raumordnung im Rhein-Neckar-Gebiet, a.a.O., S. 47

Diese vielstufige Organisation zeichnet sich nicht gerade durch 'klassische Einfachheit' aus, - zumal unter dem RO-Verband noch regionale Planungsträger vorgesehen sind. "Aber hier stößt man an die unübersteigbaren Grenzen der föderalistischen Ordnung: Der Versuch ... die regionalen Planungsträger in den Dachverband zu integrieren, konnte nicht gelingen"¹, denn, um für ihren Teil der Region ein Sonderrecht zu schaffen, hätten alle 3 Länder ihre Landesplanungsgesetze ändern müssen.

"Es war kaum zu erwarten, daß die drei Landesparlamente ein derartiges Unternehmen gutgeheißen hätten. Hier enden die gegenwärtigen Möglichkeiten des Föderalismus."²

Die komplizierte juristische Regelung konnte durch eine 'praktische Integrationsform' (Becker-Marx) gemildert werden, indem die Planungen für den Gesamtraum und für die drei Regionalplanungsgemeinschaften nun von einer Planungsstelle mit einheitlichem Personalapparat vorgenommen werden. "Die Planungsarbeit liegt also für alle Ebenen in einer Hand. Lediglich die Beschlußkörperschaften sind aus den genannten Rechtsgründen unterschieden."³ Die juristische Mehrgliedrigkeit wird damit wenigstens teilweise durch einen einheitlichen praktischen Vollzug entschärft, der so eine bessere Ausgangsposition für die Planungsphase schafft.

Dies sind aber erst gewisse Vorbedingungen für die Planaufstellung - nicht mehr. Die Wirksamkeit der Regionalplanung im Rhein-Neckar-Raum muß abgewartet werden, doch sind nach bisheriger Erfahrung Zweifel durchaus angebracht. Beispielsweise schloß der Haushalt der Rhein-Neckar-GmbH 1966 mit ganzen 210 000 DM⁴ ab, während der Verband Großraum Hannover im selben Jahr bereits über einen Haushalt von 8,2 Mio DM⁴ verfügte. Auf die Regionsbevölkerung umgerechnet macht das einen Aufwand von 0,13 DM⁵ bzw. 7,97 DM⁵ pro Einwohner.

¹ Ebenda.

² Ebenda; idS auch Gerhard Stepper, aa.O., S. 107.

³ Kurt Becker-Marx, Aufgaben grenzüberschreitender Raumordnung, a.a.O., S. 47.

⁴ Quelle: Gerhard Stepper, a.a.O., S. 110.

⁵ Ebenda, S. 109.

Offen ist die Frage, ob die drei Länder genügend Mittel aufwenden, um der Arbeit des neuen Verbands überhaupt eine Basis zu geben. Obgleich der Schwerpunkt seiner Tätigkeit auf der Kooperation der Beteiligten liegt, stellt sich schon bald unweigerlich das Problem der Planumsetzung.

Der RO-Plan kann nur dann Wirkungen hervorrufen, "wenn es gelingt, ... einen Investitionsplan zu entwerfen, der die allseitigen Investitionen der vielen Beteiligten in den gleichen Takt bringt. ... Erst wenn auch das zu einem Schluß gekommen ist, wird sich ein abschließendes Urteil darüber bilden lassen, ob Planung und Raumordnung ein geeignetes Korrektiv gegenüber der Differenziertheit föderalistischer Strukturen darstellen können."¹

Ein zweiter 'Großversuch' zur Bewältigung der Stadt-Umland-Problematik bei Ländergrenzen kann seit nahezu zwei Jahrzehnten an der Unterelbe beobachtet werden, nachdem schon zwischen den Kriegen verschiedene Anläufe unternommen wurden.

¹ Kurt Becker-Marx, Aufgaben grenzüberschreitender Raumordnung, a.a.O., S. 54.

II. Die Niederelberegion

A. Ausgangslage und Prognosen

1. Bevölkerung

Hamburg wird hinter Rhein-Ruhr und Rhein-Main an dritter Stelle der neun Ballungsgebiete¹ in der BRD genannt und ist eine typische Stadtregion mit einer einzigen, in ihr Umland ausstrahlenden Großstadt, d.h. alle räumlichen Gegebenheiten sind teils zentripetal, teils zentrifugal auf dieses Gravitationszentrum ausgerichtet.

Die Stadt umfaßt 750 qkm mit 1 823 000 E.² Das Umland ist dagegen bis heute "weder begrifflich eindeutig fixiert noch gibt es allgemeingültige Kriterien und Methoden für seine Abgrenzung."³ Boustedt nennt folgende Abgrenzungen⁴:

Ballungsraum	Isenberg	4 846 qkm	2 440 000 E.
Wirtschaftsraum	Otremba	2 794 "	2 345 000 "
Stadtregion 1961	Boustedt	1 970 "	2 190 000 "
40 km-Umkreis	Stat.Landes- amt HH	5 050 "	2 500 000 "
HH/Preußen Landesplanungs- ausschuß		2 402 "	2 345 000 "
Landesplanungsgebiet HH/SH/Nds nach 1956		2 740 "	2 325 000 "

Es ist nicht Aufgabe dieser Arbeit, auf die besonderen methodischen Probleme bei der Abgrenzung von Ballungsräumen und Stadtregionen einzugehen; hierauf wurde an anderer Stelle hingewiesen.⁵

Von Interesse ist, daß die in den letzten Jahren neubelebte Methode des 40 km-Zirkelschlags um den Stadtmittelpunkt⁶ die bei weitem größte Fläche (5 050 qkm) aufweist, im Ver-

¹ Die Raumordnung in der BRD, SARO-Gutachten, S. 36.

² 31.12.1968, Quelle: Stat.Jahrbuch für die BRD, 1969, S. 25.

³ Olaf Boustedt, Die Entwicklung der Bevölkerung in Hamburg und seinem Umland, in: RO an der Niederelbe, 1968, S. 63.

⁴ Ebenda, aufgerundete Zahlen.

⁵ Besonders Hans-Peter Monreal, a.a.O., S. 20 ff; Axel Müller, a.a.O., S. 48 ff; Handwörterb.d.Raumf. u. RO, 1966, Stichworte 'Agglomeration' (Sp. 26 ff) und 'Ballungsgebiete in der BRD' (Sp. 128 ff).

⁶ Heinrich Knibbe, Die Gross-Siedlung Hannover, 1934;

gleich zu den anderen nach bestimmten Kriterien abgegrenzten Regionen. Die 'Region' der Unabhängigen Kommission¹ bezieht noch weitere Gebiete ein, als es Isenberg tut, indem sie die Landkreise Steinberg (SH), Lüneburg (Nds) und den Stadtkreis Lüneburg einbezieht.

Die langfristige Entwicklungstendenz zeigt eine absolute Bevölkerungszunahme² Hamburgs von

1900 - 1966	768 155	(= 100 v.H.)	darunter
1900 - 1939	619 276	(= 80,6 v.H.)	
1939 - 1966	148 879	(= 19,4 v.H.)	

und des Umlandes³

1900 - 1966	451 724	(= 100 v.H.)	darunter
1900 - 1939	98 481	(= 21,8 v.H.)	
1939 - 1966	353 243	(= 78,2 v.H.)	

Eine Untersuchung des Statistischen Landesamts Hamburg beweist, daß das Umland im 40 km-Umkreis von 1961 bis 1964 (31.12.64) einen Wanderungsgewinn von 39 229⁴ E. aufwies, von "denen nicht weniger als 25 642 oder 65,4 v.H. aus der Kernstadt stammten. ... Dieser neuartige als 'Metropolisation' bezeichnete Vorgang der Auffüllung des Umlandes aus der Kernstadt heraus ist eine weltweite Erscheinung bei allen großstädtischen Agglomerationen und dürfte daher auch für den Hamburger Raum zumindest für die nähere Zukunft bestimmend sein."⁵

(Fortsetzung S. 26, Anm. 6): Karl Haubner, a.a.O., S. 124; Olaf Boustedt, Siedlung und Wirtschaft im Raum Hamburg und Umland, in: Hamburg in Zahlen, 1967, Sonderheft 1, S. 5.

¹ Der Hamb. Senat berief 1965 eine unabhängige Kommission von Städteplanern, Soziologen, Wirtschafts-, Finanz-, Verkehrswissenschaftlern, Juristen und Hygienikern, die untersuchen sollten, ob der heutige Stand städtebaulicher Grundsätze und Erkenntnisse Veränderungen des Plans erforderlich machten; zur Diskussion über den Plan, Auftrag, Zusammensetzung und Organisation der Kommission vgl. Hamburg-Stellungnahme zum Aufbauplan 1960, 1967, S. 11 ff.

² Quelle: Olaf Boustedt, Die Entwicklung der Bevölkerung in Hamburg und seinem Umland, a.a.O., S. 64.

³ Nach der Abgrenzung des Hamburgisch-Preußischen Landesplanungsausschusses von 1928.

⁴ Quelle: Olaf Boustedt, Die Entwicklung der Bevölkerung, a.a.O., S. 66.

⁵ Ebenda, S. 66 f.

Gesamteinwohner der Region (40-km-Umkreis):¹

1925	1 865 936	davon	Hamburg	1 567 752
			Umland	298 184
1966	2 613 439	davon	Hamburg	1 847 267
			Umland	766 172

Die Unabhängige Kommission hat 1967 Bevölkerungsvor-
ausschätzungen zusammengestellt:²

Entwicklung der Wohnbevölkerung des Bundesgebiets, der
Stadt Hamburg und der Region Hamburg³.

Jahr	BRD einschl. West-Berlin	Stadt Hamburg		Region Hamburg	
31.12	in 1 000 E.	in 1 000 E	v.H.	in 1 000 E.	v.H.
1965	59 040	1 857,0	3,15	3 045,1	5,10

Voraussichtliche Untergrenze⁴

1969	60 275	1 857,3	3,08	3 045,1	5,05
1970	60 572	1 856,7	3,07	3 050,3	5,04
1975	61 865	1 836,6	2,97	3 054,3	4,94
1976	62 098	1 829,5	2,95	3 052,5	4,92
1979	62 789	1 805,3	2,88	3 042,3	4,85

Voraussichtliche Obergrenze⁵

1969	60 275	1 857,3	3,08	3 064,0	5,08
1970	60 572	1 856,7	3,07	3 076,0	5,08
1975	61 865	1 836,6	2,97	3 116,7	5,04
1976	62 098	1 829,5	2,95	3 122,7	5,03
1979	62 789	1 805,3	2,88	3 135,1	4,99

¹ Quelle: Ebenda, S. 67.

² Zur Methodik der Voraussetzungen vgl. Konrad Littmann unter Mitarbeit von W. Bastam und K. Rose, Die Bevölkerungsentwicklung Hamburgs von 1951 bis 1979, 1966. Sondergutachten der Unabhängigen Kommission.

³ Hamburg-Stellungnahme zum Aufbauplan 1960, S. 28 Tab. 1.

⁴ Errechnet in der Annahme, daß konstant 5,55 v.H. der Bevölkerung von Nds und 32 v.H. von SH in der Region Hamburg wohnen.

⁵ Errechnet unter Zugrundelegung von Trendfunktionen für die zur Hamburg-Region zählenden Kreise von Nds und SH.

Das Bevölkerungswachstum der Elberegion war geringer als das vergleichbarer Ballungszonen. Der Großraum Rhein-Main erhöhte seinen Anteil an der Einwohnerzahl der BRD von 2,3 v.H.¹ (1951) auf 2,5 v.H.¹ (1965) und der Großraum Neckar-Donau von 2,7 v.H.¹ (1951) auf 3,2 v.H.¹ (1965).

2. Pendlerproblem

In dichten Siedlungsräumen herrscht ein starker Zug zum Wohnort außerhalb der Stadt vor.

Diese zentrifugale Bewegungstendenz der Stadt in ihr Umland findet in der Pendlerbewegung ihren sichtbaren Ausdruck. Vor dem zweiten Weltkrieg konnte man im allgemeinen noch von radialen Pendlerströmen ausgehen²; nach 1950 ergaben sich hinsichtlich der Ziele der Pendelwanderung in Hannover "im gesamten Raum Überschneidungen nach allen Richtungen."³ Diese Beobachtung hat sich verstärkt und gilt in gleicher Weise für Hamburg.

Boustedt gelangte in seiner Auswertung der Volkszählung von 1961 zu bemerkenswerten Ergebnissen über den Pendelverkehr in der Hamburger Region:

- Für die sieben Bezirke der Hansestadt errechnete er 459 530⁴ innerstädtische Pendler.
- Der grenzüberschreitende Verkehr zwischen Stadt und 40km-Umland weist 89 258⁵ Einpendler nach und 7133⁵ Auspendler von Hamburg auf (Pendlervolumen = 96 391). Beziehen wir den Pendelverkehr zwischen Hamburg und Kommunen außerhalb des 40km-Rings mit ein, erhalten wir ein Gesamtvolumen von 108534⁵ Pendlern zwischen Kernstadt und Umland.
- Innerhalb des 40km-Rings vollzieht sich ein innergebietlicher Pendelverkehr in einem Gesamtumfang von 90 236⁵ Personen.

Fassen wir die Ströme zwischen Stadt und Umland und innerhalb des 40km-Kreises zusammen, erreicht der Pendlerstrom die Höhe von 198 770⁶. Dabei entfallen auf den Ver-

¹ Hamburg-Stellungnahme zum Aufbauplan, S.27, Fußnote 3.

² Vgl. Heinrich Knibbe, a.a.O., S. 121.

³ Landesplanerisches Gutachten zur Aufstellung eines Flächennutzungsplans für die Landeshauptstadt Hannover, S.29.

⁴ Olaf Boustedt, Siedlung und Wirtschaft im Raum Hamburg und Umland, a.a.O., S. 25.

⁵ Ebenda, Übersicht 18.

⁶ Ebenda, S. 26.

kehr mit der Stadt 48,5 v.H.¹, den innergebietlichen Verkehr 45,4 v.H.¹ und den Verkehr mit Gemeinden außerhalb des Rings 6,1 v.H.¹.

Die Zahlen zeigen, daß die Pendlerströme im 40km-Ring fast die Höhe des Pendelverkehrs mit der K^Renstadt erreichen, "was auf die ganze Komplexität der Pendelverflechtung in großstädtischen Agglomerationsräumen nachdrücklich hinweist."² Dabei sind in den Zahlen aus 'aufbereitungstechnischen Gründen' (Boustedt) die Pendlerbewegungen von weniger als 5 Pendlern pro Gemeinde und den Städten wie Pinneberg, Elmshorn, Stade und Buxtehude nicht einmal enthalten.

Die Verstärkung der Arbeitsteilung zwischen den einzelnen Hauptwirtschaftsbereichen im Gegensatz zur traditionellen in der Produktion läßt neue Wirtschaftsgruppen entstehen, die hauptsächlich dem tertiären Bereich zuzurechnen sind. Bei der Zunahme der Beschäftigten des Tertiärbereichs handelt es sich vornehmlich nicht um eine Verschiebung aus der primären Wirtschaftsgruppe (Landwirtschaft), sondern aus Industrie und Handwerk; der künftige Zuwachs der Stadt wird also nicht nur aus Landgebieten, sondern mehr und mehr aus Klein- und Mittelstädten kommen.³ Da diese Tendenz wohl grundsätzlich nicht aufgehalten werden kann, muß überlegt werden, wie eine gleichzeitige langsame aber sichere 'Unterwanderung' aller zentralen Orte durch Pendler der Stadt verhindert werden kann (Schlafstädte). Dies erfordert neue Ordnungsvorstellungen und Planungskonzeptionen für den Regionsbereich mit seinen vielen Verwaltungs- und Landesgrenzen.

¹ Olaf Boustedt, Siedlung und Wirtschaft im Raum Hamburg und Umland, a.a.O., S. 26.

² Ebenda.

³ IdS Klaus Müller-Ibold, a.a.O., S. 9.

3. Wirtschaft

Im Grenzgebiet Hamburg/Schleswig-Holstein ist schon in den fünfziger Jahren eine stürmische Bevölkerungsentwicklung zu beobachten. Zugleich veränderte die Struktur das Gebiet grundlegend und machte es zu einem äußerst 'aktiven' Raum. Es wurde nötig, eine weitere ringförmige Entwicklung der Siedlung und Bebauung am Hamburgerand zu verhindern, - unter gleichzeitiger Berücksichtigung ökonomischer Aspekte der Gesamtregion.

Denn die Attraktivität der Region nahm im Vergleich zu den Räumen Rotterdam/Amsterdam, Rhein/Main und Rhein/Neckar ab; das erforderte ungeachtet der Ländergrenzen Neuüberlegungen. Es stellte sich heraus, daß Hamburg allein nicht imstande war, mit den anderen Räumen zu konkurrieren. Während Hamburg von 1954 - 1957, gemessen am Bundesdurchschnitt, durch eine ausgeprägte Standortstärke und eine vom Wachstum überdurchschnittlich begünstigte Wirtschaftsstruktur gekennzeichnet wurde, verringerte sich ab 1957

"Hamburgs relative Standortstärke allmählich auf Null und verwandelte sich schließlich sogar in eine Standortschwäche. Deshalb lagen 1960-1963 die Wachstumsraten des Hamburger Bruttoinlandsproduktes unter dem Bundesdurchschnitt. ... Erklären läßt sich das zu etwa zwei Drittel aus Standortschwächen und zu einem Drittel aus Strukturschwächen."¹

Man stellte ein Zurückbleiben der Hamburger Industrie "auf breiter Front" fest und schloß, daß eine "nachhaltige Verbesserung der Hamburger Wirtschaftsstruktur ohne einen Ausbau der Standortvorteile Hamburgs nicht möglich sein (dürfte)."² Eine Beseitigung oder wenigstens Verringerung der wachstumshemmenden Engpässe Arbeit und

¹ Hamburg-Stellungnahme zum Aufbauplan 1960, S. 31; die Standortschwächen resultieren weitgehend aus einer ungünstigeren Lage der Hamburger Wirtschaftsbereiche zu den Absatzmärkten mit den höchsten Wachstumsraten und aus relativ größeren Engpaßlagen auf den Bezugsmärkten (besonders Arbeits- und Bodenmarkt). Strukturschwäche meint, daß die wachstumsbegünstigteren Wirtschaftszweige im Vergleich zum Bundesgebiet unterdurchschnittlich stark vertreten sind.

² Ebenda, S. 32.

Boden scheint "langfristig nur gemeinsam mit den Nachbargebieten möglich, indem Wohnungsbau sowie Neuansiedlung und Erweiterung von Industrien jeweils in den dafür kostengünstigsten Teilräumen der Hamburger Region stattfinden - kostengünstig im Sinne der Nutzung der Infrastruktur und der Produktionsfaktoren Arbeit und Boden."¹

1960 gab der Senat bei Harald Jürgensen eine Untersuchung über die Wirkungen des europäischen Integrationsprozesses auf den Hamburger Güterverkehr in Auftrag, deren wesentliches Ergebnis darin liegt, daß für die Entwicklungsmöglichkeiten des Hafens und auch der gesamten Wirtschaftsregion "die Stärkung der Industriefunktion Hamburgs besonders erfolversprechend ist" und daß es "in einem integrierten Europa noch notwendiger als bisher ist, die Zusammenarbeit Hamburgs mit Niedersachsen und Schleswig-Holstein zu intensivieren und den Wirtschaftsraum Hamburg noch stärker über die politischen Grenzen auszudehnen", wozu eine "aktive Industriepolitik"² nötig ist.

Im Bundesdurchschnitt wuchs die Gesamtindustrieproduktion 1963 gegenüber 1958 mehr als "doppelt so schnell wie in Hamburg. Das Zurückbleiben der Hamburger Industrie ist dabei auf breiter Front zu beobachten."³

Fazit: "Das Wirtschaftswachstum ist also heute in Hamburg nicht durch eine zu einseitige Gesamtstruktur gehemmt, sondern durch die Verschlechterung der Standortsituation für einzelne Branchen oder nur Betriebe, die über alle Wirtschaftssektoren verteilt sind. ... Für Hamburg ist also (noch) nicht die Gefahr vorhanden, während der nächsten Jahre in eine Krisensituation zu geraten. Das Risiko Hamburgs besteht vielmehr darin, allmählich den Anschluß an die wachsenden Wirtschaftsregionen zu verlieren."⁴

¹ Hamburg-Stellungnahme zum Aufbauplan, S. 36.

² Harald Jürgensen, Der Güterverkehr im Hamburger Hafen unter dem Einfluß der Wirtschaftsintegration in Europa, Teil I, 1962, S. 149 f., zitiert in: derselbe, unter Mitarb. von Hans-Gerhard Voigt, a.a.O., S. 7.

³ Hamburg-Stellungnahme zum Aufbauplan, S. 32.

⁴ Harald Jürgensen unter Mitarb. von Hans-Gerhard Voigt, a.a.O., S. 51; ablehnend: Stellungnahme des Senats zum Bericht der Unabhängigen Kommission für den Aufbauplan 1960, in: Bürgerschaftsdrucksache, VI., Nr. 1 287 v. 30.4.1968, S. 4.

Hamburgs Wirtschaftspolitik muß langfristig mehrere Probleme lösen¹:

- Boden ist knapp,
- Kosten im Schüttgutverkehr sind degressiv, d.h. die ökonomischen Entfernungen sind verkürzt,
- Hamburg ist als Standort für Grundstoffindustrien weniger attraktiv als beispielsweise Rotterdam,
- die Energiepreise sind im norddeutschen Raum zu hoch,
- Hamburg liegt an der Peripherie der EWG; das verringert die Investitionsneigung der Industrie²,
- der Verlust des Hinterlandes muß ausgeglichen werden,
- die gegenwärtige Steuerstruktur wird weiterhin zu zwischenstaatlichen Rivalitäten in Fragen der Einkommensteuer und zur Abhängigkeit der Gemeindehaushalte von der Gewerbesteuer führen.

Hamburg muß also, um nicht weiter im Regionenvergleich zurückzufallen, versuchen, die Kooperation mit den Nachbarn voranzubringen. Zugleich wird deutlich, daß die politische Struktur mit ihren jeweils landesbezogenen Interessen die Entwicklung einer ökonomischen Region hemmt und im Verlaufe der zunehmenden Bedeutung der internen Ersparnisse³ noch mehr behindern wird.

Die wirtschaftlichen Perspektiven der Niederelbregion und Norddeutschlands zeigen, daß das Problem 'Deutsche Küste' noch immer nicht als wichtige Aufgabe der BRD betrachtet wird. Wenn der Hamburger Hafen seit Jahren innerhalb der EWG an relativer Bedeutung verliert, so beruht dies auch auf der Zersplitterung des Küstenraums in vier Länder, die sich in teilweise engstirniger Konkurrenz begegnen. Deshalb wird der Bau eines deutschen Tiefwasserhafens noch lange auf sich warten lassen, obwohl aus Aktenstudium und Gesprächen deutlich hervorgeht, daß

¹ Vgl. auch Harald Jürgensen unter Mitarb. v. Hans-Gerhard Voigt, a.a.O., S. 104.

² IdS Handelskammer Hamburg, Überlegungen zur Hamburger Industriepolitik, Sept. 1963, S. 5.

³ Vgl. Harald Jürgensen unter Mitarb. v. Hans-Gerhard Voigt, a.a.O., S. 67, mit Thesen über die wachstumsbedingten Entwicklungstendenzen der Standortfaktoren.

der Leistungsanstieg des Europort an der niederländischen Küste allen Anrainern der deutschen Nordseeküste große Sorgen bereitet.

Folgt man dem Begriff der funktionalen Gerechtigkeit von Detlef Marx¹, so gilt, daß diese Gerechtigkeit sowohl im Küstenraum als auch in der Elberegion vernachlässigt wird, – ein direkt Schuldiger für diesen Mangel aber nicht festzustellen ist, da alle Beteiligten aus ihrer Sicht legitim handeln.

Hier setzt die Frage ein, ob das so bleiben muß und mit welchen Mitteln eine einheitliche Konzeption für den Raum entworfen – und noch wichtiger – realisiert werden kann.

B. Kooperation in der Region bis 1955

1. Frühe Versuche zur Zusammenarbeit

Hamburgs Position wurde immer vom Hafen und dessen Industrie bestimmt. Um 1900 fand die Stadt, deren Hoheitsgebiet teilweise in verschiedenen großen Exklaven über das holsteinische und hannoversche Nachbargebiet verstreut war, kaum mehr Erweiterungsmöglichkeiten in ihren Grenzen. Hamburg vor 1937²:



¹ "Soziale Gerechtigkeit im funktionalen Sinne bedeutet optimale Ausschöpfung des Entwicklungspotentials aller Regionen." Zitiert in: ebenda, S. 116; dazu Detlef Marx, Wachstumsorientierte Regionalpolitik, 1966, S. 9ff. und 102 ff; derselbe, Voraussetzungen und Bedingungen einer wachstumsgerechten Landesentwicklung, 1968, S. 16 f.

² Skizze aus: Hans Speckter, 40 Jahre Landesplanung im Niederelbegebiet, in: RO an der Niederelbe, 1968, S. 7.

In unmittelbarer Nähe der Landesgrenze lagen die drei großen preußischen Städte Altona, Wandsbek und Hamburg; dazu kamen 8 preußische Landkreise mit über 300 Gemeinden in den preußischen Provinzen Schleswig-Holstein und Hannover, -"ein Gebilde verschiedenster Zielsetzung und Direktiven."¹

Die Bevölkerungs- und Wirtschaftsentwicklung im Umland und dessen zunehmende Verflechtung mit der Kernstadt zwang die Kreise und die Hansestadt jahrzehntelang, sich mit den Stadt-Umlandfragen auseinanderzusetzen. Die Erkenntnis, "daß der Unterelberaum nur mit Hilfe einer gemeinsamen Landesplanung sinnvoll geordnet werden kann, um eine soziologisch wie städtebaulich unerwünschte Ausuferung der Großstadt und die Vermehrung des 'Siedlungsbreies' zu verhindern, ist alt."²

Nach 1910 erschien eine Anzahl von Denkschriften, Gutachten und Stellungnahmen, die je nach Interessenlage eine Bereinigung der unhaltbaren Zustände zugunsten Hamburgs oder ein weitgehendes Beharren auf den bestehenden Grenzen befürworteten.³

¹ Hans Speckter, 40 Jahre Landesplanung, a.a.O., S. 8.

² Wennemar Haarmann, Die Hamburg-Rand-Planung aus der Sicht der schleswig-holsteinischen Kreise, 1968, S. 27.

³ Ebenda, S. 8 z.T. erwähnt und erläutert;

1915 (Dez.) Denkschrift des Hamburger Senats.

1916 (Juli) Preußens inhaltender Gegenvorschlag dazu.

1918 (Nov.) Rätediktatur Lauffenberg schlägt Erweiterung Hamburgs als Achse bis zur Nordsee vor.

1919 Plan der Hamb.Bauverwaltung nach Vorschlägen v.Fritz Schumacher mit weitgehender Vorwegnahme der Eingemeindungsgedanken von 1937.

1921 (Sept.) Denkschrift des Hamb.Senats,-Großhamburg-.

1922 (Jan.) Vorschlag der Zentralstelle zur Neugliederung des Deutschen Reiches beim Reichsministerium des Innern.

1922 (Febr.) Stellungnahme des Arbeiterrats Groß-Hamburg zur Preußischen Denkschrift.

1923-1926 Gutachten von Bill Drews und Graf v. Roedern. Gutachten von Josef Brix und Oelsner.

Eine preußische Denkschrift tritt für den status quo ein, denn das "Uebereinandergreifen von Handel und Verkehr, das ungehinderte Hin- und Herfluten der Bevölkerung, die Vereinbarung über gemeinsame Besprechung wirtschaftlicher Fragen und alles andere zeigen gerade, daß das Wirtschaftsleben sich kraftvoll durchsetzt, ohne an den Stadt- und Landesgrenzen ein Hemmnis zu finden."¹

Anderer Ansicht ist die Denkschrift des Hamburger Senats, die eine "Vereinigung des gesamten Gebiets zwischen der Norder- und Süderelbe ... mit Hamburg"² als eine Lebensnotwendigkeit bezeichnet. Die Zerschneidung des einheitlichen Wirtschaftsraums durch kommunale und staatliche Grenzen wird als unsinnig empfunden, - zumal man im nichtstaatlichen Bereich auf der Ebene eines 'Groß-Hamburg' organisierte (Arbeiterrat Großhamburg, Gewerkschaftskartell Großhamburg).

Hamburg zieht eine Einheitslösung vor, denn "Preussen und Hamburg haben in den letzten 60 Jahren eine ganze Reihe von Verträgen schließen müssen, um die mit der künstlichen Staatsgrenze zusammenhängenden Schwierigkeiten im niederelbischen Städtegebiet zu beseitigen."³

Kennzeichnend für das Verhältnis beider Länder nach 1918 ist, daß "Preußen in Hamburg bis zum Jahre 1932 einen Generalkonsul unterhielt."⁴ Verhandlungen über Regelungen für das Gebiet wurden im Juni 1926 ohne Resultat abgebrochen. Preußen begann darauf im Juli 1927 "einen Kranz von Großgemeinden rings um Hamburg zu bilden und die dazwischen verbliebenen Landgemeinden zu größeren

¹ Preussische Denkschrift, S. 44, zitiert in: Arbeiter-rat Groß-Hamburg, Groß-Hamburg-Stellungnahme des Arbeiter-rats Groß-Hamburg zur Denkschrift der Preußischen Staats-regierung zur Groß-Hamburg-Frage, Febr.1922, S. 7.

² Denkschrift des Hamburger Senats, -Großhamburg-, Sept. 1921, S. 33.

³ A. Köster, Das Reichsproblem Großhamburg, in: Denkschrift des Hamburger Senats, -Großhamburg-, Anhang Teil II, S. 43.

⁴ Harry v. Rozycki und Hans Speckter, Die Neugestaltung Hamburgs, - Die Verfassung und Verwaltung der Hansestadt Hamburg und ihre Vorgeschichte -, 1938, S. 28.

Einheiten zusammenzufassen. Damit war zwischen Preußen und Hamburg eine neue Spannung entstanden."¹

Durch diesen 'Konkurrenzkampf' war Preußen gezwungen, seinen Hamburg-Randgemeinden Hilfestellung zu geben.² Sie erhielten laufend Beträge aus einem 10 Mio RM umfassenden Sonderfonds.³

Parallel zu diesen hamburgisch-preußischen Kontakten und Reibungen der zwanziger Jahre lief die Diskussion über Neugliederungsvorschläge für den norddeutschen Raum, wie sie u.a. von Luther, Rabe und Folkers unterbreitet wurden.⁴

Die vielfachen Überlegungen und Aktivitäten für den Hamburger Raum verliefen letztlich doch nicht ganz im Sande, sondern konkretisierten sich im Handeln führender Männer Hamburgs und der umliegenden Städte. Besonders Fritz Schumacher⁵ (Oberbaudir., HH) entwickelte Initiativen, das politisch zersplitterte Wirtschafts- und Siedlungsgebiet einer einheitlichen Entwicklung zu öffnen. Seine

Ideen trugen entscheidend dazu bei, daß Hamburg und Preußen auf persönliche Anregung von Bgm. Petersen und Ministerpräsident Braun⁶ 1928 in einem Regierungsabkommen über eine gemeinsame Landesplanung beschlossen, die "erforderlichen Maßnahmen in gemeinsamer Arbeit so zu

¹ Harry v. Rozycki und Hans Speckter, a.a.O., S. 11.

² Dazu: Ewoldt, Das Preußische Unterelbe-Problem. Vorgelegt zum Gesetzentwurf über die kommunale Neugliederung im Unterelbe-Gebiet. Sonderabdruck aus der Kieler Zeitung, Dez. 1926, S. 24 ff.

³ Nach dem Gesetz über einen Sonderfinanzausgleich zugunsten preussischer Randgemeinden(-kreise) in der Nachbarschaft von Stadtstaaten v. 8.7.1927, Preußische Gesetzsammlung, 1927, S. 135; Details bei Sutor, die hamburgisch-preußische Gemeinschaftsarbeit im Gebiet des Hafens Hamburg, 1932, Diss.

⁴ Vgl. Hans Speckter, 40 Jahre Landesplanung, a.a.O., S. 12f.

⁵ Über Fritz Schumacher und sein Werk vgl. Werner Kallmorgen, Schumacher und Hamburg, (1969).

⁶ Dazu Walter Bielenberg, Rechts- und Verwaltungsfragen, S. 543.

treffen, 'als ob Landesgrenzen nicht vorhanden wären'.¹
 Das Abkommen lautete in seinem, die Landesplanung betreffenden Teil:²

"Hamburg und Preußen kommen dahin überein, für Hamburg, Altona, Wandsbek, Harburg-Wilhelmsburg und das sonst in Frage kommende Gebiet eine einheitliche Landesplanung zu schaffen und diese Planung nach Möglichkeit dem weiteren Ausbau des vorbezeichneten Gebietes zugrunde zu legen.

Zur Ausarbeitung dieser Planung und zu ihrer fortlaufenden Anpassung an neu auftretende Bedürfnisse wird ein Landesplanungsausschuß, bestehend aus örtlichen Sachverständigen, eingesetzt. Die beiden Regierungen sollen dahin wirken, daß dieser Ausschuß nach Möglichkeit schon jetzt von den beteiligten Gemeinden in wichtigeren Einzelfragen der Landesplanung gutachtlich gehört wird. In den Ausschuß sollen je 3 Techniker und je 5 Verwaltungsbeamte berufen werden, so daß der Ausschuß insgesamt aus 16 Mitgliedern besteht."

Zusätzliche Detailregelungen gab es nicht; sie wurden "von Fall zu Fall bei auftretendem Bedürfnis in Form einzelner Staatsverträge geregelt."³

Durch Staatsvertrag wurde eine Hafengemeinschaft gebildet, die Planung, Ausbau und Verwaltung der neu zu erschließenden Hafengebiete durchführen sollte.⁴ Die selbständigen Verwaltungen der Häfen Hamburg, Altona und Harburg blieben unberührt.

Die je 3 Techniker bildeten gemeinsam den 'Ständigen Technischen Unterausschuß', der ad hoc Unterausschüssen einzelne Aufgaben übertragen konnte. "Ziel war ein Gesamtwirtschaftsplan des Raumes an der Unterelbe, der die Gestaltung des Gebietes nach einheitlichen Gesichtspunkten ... enthalten sollte."⁵

¹ Albert Wulff, Hamburgische Gesetze und Verordnungen, Bd. 3, 1932, S. 187 Fußnote 1.

² Abkommen zwischen der hamburgischen und preußischen Regierung v. 5.12.1928, abgedr. im Amtsblatt der Stadt Altona v. 8.12.1928, Nr. 49; zitiert nach Walter Bielenberg, Rechts- und Verwaltungsfragen, Anlage I, S. 7.

³ Hans Speckter, 40 Jahre Landesplanung, a.a.O., S. 13.

⁴ Staatsvertrag über die Gründung einer Hafengemeinschaft v. 3.6.1929, Hamb.GVBl., 1929, Nr. 46, S. 261.

⁵ Hans Speckter, 40 Jahre Landesplanung, a.a.O., S. 15.

Doch all dies und eine Vereinbarung beider Länder über ein Lastenausgleichsverfahren bei der planmäßigen Ansiedlung von Hamburgern im Umland¹ konnten nicht verhindern, daß angesichts der gebietlichen Zersplitterung und Gemengelage die Zwischenlösung des Landesplanungsausschusses Stückwerk blieb, obwohl Hamburg einige kommunale Folgelasten übernahm, die "den umliegenden preußischen Gemeinden durch den Zuzug von hamburgischen Siedlern, meist Erwerbslosen, entstanden."²

Die Hansestadt gab bei der Verwirklichung der Vereinbarung Finanzhilfen zur Errichtung von Schulgebäuden und Siedlungen für Hamburger in den Städten Pinneberg und Ahrensburg. Dieser Grundgedanke des Abkommens von 1934, - die Stadt übernimmt finanzielle Verantwortung im Umland -, kehrt "in der 1965 von Hamburg und Schleswig-Holstein getroffenen Entschließung über die Finanzierung von gemeindlichen Folgelasten bei 'geförderter Umsiedlung' im Hamburg-Randgebiet"³ wieder.

Der Landesplanungsausschuß hat die in ihn gesetzten Erwartungen nicht erfüllt; was fehlte, "waren geeignete Handhaben für die praktische Durchführung und ein in jeder Hinsicht leistungsfähiger kommunalpolitischer, einheitlich geführter Apparat. Die Trennung zwischen Plan und Durchführung ist bei derartigem städtebaulichem Wachsen eine große Gefahr, wie überhaupt bei allem kommunalen Geschehen allein die enge Verbundenheit des Gedankens und seiner Verwirklichung den Erfolg gewährleistet."⁴

Die Verdienste des Ausschusses für die Vorbereitung einheitlicher Planungsvorstellungen und der erforderlichen Grundlagen wurden anerkannt, er konnte jedoch "keine auch nur einigermaßen befriedigende Lösung bringen, weil

¹ Vereinbarung zwischen Preußen und Hamburg über die Umsiedlung hamburgischer Siedler in preußischem Gebiet v. 13.4.1934, RGBl. II, 1934, S. 371.

² Wennemar Haarmann, Die Hamburg-Rand-Planung, S. 27.

³ Derselbe, Gemeinsame Landesplanung Hamburg/Schleswig-Holstein, in: DVBl., 8/1966, S. 294.

⁴ Hans Speckter, 50 Jahre Landesplanung im Niederelbegebiet, in: Die Stadt und ihre Region, 1962, S. 153; idS auch Wennemar Haarmann, Die Hamburg-Rand-Planung, S. 27.

er nicht über die Planung hinausgehende Befugnisse besaß und seine Entschlüsse für die Beteiligten nicht verbindlich waren. Der ... Staatsvertrag mußte zu einem Mißerfolg führen, weil die ihm unterlegte Fiktion 'als ob Landesgrenzen nicht vorhanden wären' keine Lösung der schwebenden Fragen zu bringen imstande war."¹

Gegenüber dem früheren Gegeneinander an der Elbe sah Schumacher einen großen Fortschritt in dem Ausschuß, der auf dem glücklichen Zufall des Zusammentreffens gleichgesinnter Persönlichkeiten beruhte. Dies konnte aber nicht die Konstanz praktischer Durchführung sichern, wie es bei einer einheitlichen verantwortlichen Verwaltung der Fall gewesen wäre. "Für das Planen mag ein Zustand 'als ob keine Grenzen vorhanden sind', genügen, sobald beim Ausführen finanzielle Fragen in Betracht kommen, bleibt jede Grenze das, was sie immer war, - eine Macht, die in wirklich schwierigen Fällen das Vorzeichen des Interesses umkehrt. Dagegen hilft kein guter Wille und keine Erkenntnis."²

Die Gemeinschaftsplanung hatte in den Händen beamteter Fachleute des Planungsgebietes gelegen, und Schumacher hatte "alle Bemühungen, dieses Gremium durch Vertreter der preussischen Mittelinstanzen oder gar des preussischen Sozialministeriums zu erweitern, abgewehrt."³ Hamburg besaß ein entscheidendes Übergewicht im Ausschuß, und die landwirtschaftlichen Gebiete des Planungsraums, deren Interessen stark zurückgedrängt wurden, galten hauptsächlich als Objekte der Großstadterweiterung. "Genau genommen handelte es sich also noch nicht um Landesplanung im modernen Sinne, als vielmehr um überregionalen Städtebau."⁴

¹ Harry v. Rozycki und Hans Speckter, a.a.O., S. 29.

² Fritz Schumacher, Das Gebiet Unterelbe-Hamburg im Rahmen einer Neugliederung des Reiches, 1932, S. 15.

³ Andrew Grapengeter, Überörtliche Landesplanung im Raume Hamburg in den Jahren 1937-1955, (1955), S. 1.

⁴ Ebenda.

Nach 1933 wurden einige Mitglieder des Ausschusses 'ausgewechselt', doch arbeitete er bis 1936 weiter. 1936 wurde die Reichsstelle für Raumordnung in Berlin gegründet, das Reich mit Landesplanungsbehörden und -gemeinschaften überzogen, und der Hamburgisch-Preußische Landesplanungsausschuß mußte seine Tätigkeit einstellen, - sein Büro blieb bestehen. Der Nachfolger, die 'Landesplanungsgemeinschaft Hamburg' war der Reichsstelle für Raumordnung unterstellt; die Planung an der Niederelbe wurde damit Teil der gesamtdeutschen RO und lag nicht mehr in der Hand der örtlichen Fachbeamten. Alle am Elberaum interessierten staatlichen und kommunalen Stellen, Reichs-sonderbehörden, Siedlungsgesellschaften, Verkehrs- und Versorgungsbetriebe, Wirtschaftsorganisationen und Wehr-machtsstellen wurden in der Arbeitsgemeinschaft, die als Körperschaft des öffentlichen Rechts mit Haushalt und Beitragsumlage konstituiert war, zusammengeschlossen.

Die Organisation blieb in dem einen Jahr ihres Be-stehens weitgehend auf dem Papier stehen, denn die Arbeit wurde von dem unverändert übernommenen Büro des Hambur-gisch-Preußischen Landesplanungsausschusses durchgeführt, so daß eine gewisse planerische Tradition gewahrt blieb.

2. Das Groß-Hamburg-Gesetz von 1937 und seine Folgen

Die Großhamburg-Frage war mit dem Abkommen von 1928 als Territorialproblem keineswegs gelöst, nachdem alle Kontakte bewiesen hatten, daß "selbst zur Durchsetzung der kleinsten Gebietsveränderung zweiseitige Verhandlungen nicht geeignet waren."¹

Die Eingemeindungen von 1937² faßten den zersplitter-ten Raum zusammen, blieben aber hinter dem zurück, was Schumacher als Mindestlösung (30 km-Umkreis) für eine le-bensfähige Einheit 'Unterelbe-Hamburg' gefordert hatte.³

¹ Walter Bielenberg, Rechts- und Verwaltungsfragen, S. 558f.

² Gesetz über Groß-Hamburg und andere Gebietsbereinigung-
en v. 26.1.1937, RGBl. I, S. 91.

³ Fritz Schumacher, a.a.O., S. 14.

Das Gesetz wurde auf Kosten des Umlands angeordnet; es wurde der "soziologisch wie städtebaulich falsche Weg, nämlich die Eingemeindung größten Stils beschritten."¹ Hamburger sahen in dem Gesetz dagegen einen 'Markstein der deutschen Verfassungsgeschichte', der grundlegend für die Reichsreform war, - einen ersten "Schritt auf dem Wege zur Reichsgauverwaltung ... Reichsgaue sind die künftige Mittelinstanz des Deutschen Reiches."²

Nach Speckter war es das "partikularistische Denken in Ländersouveränitäten", das eine umfassende Lösung blockierte, eine "solche Lösung läßt sich auch nicht durch Denkschriften oder Gutachten lösen, sondern einzig und allein durch die befreiende Tat."³

Sicherung des Hafens und seiner Erweiterung bildete das Hauptmotiv für das Gesetz; damit "aber eine planmäßige und organisatorisch richtige Aufschließung dieses ganzen unterelbischen Wirtschafts- und Sozialraumes möglich ist und aus ihm die höchste Leistung für die deutsche Wirtschaft herausgeholt werden kann, ist die verwaltungsmäßige und staatsrechtliche Zusammenschließung ein unabweisbares Bedürfnis."⁴

Die Sprachform mag als Attribut der Zeit hier unbeachtet bleiben, wichtig sind die Begründung der Zielsetzung und die daraus abgeleiteten Folgerungen für Hamburg und seine Rolle innerhalb des Reiches.

¹ Wennemar Haarmann, (OKD Lkr Stormarn), Gemeinsame Landesplanung Hamburg/Schleswig-Holstein, a.a.O., S. 294.

² Harry v. Rozycki und Hans Speckter, a.a.O., Vorwort.

³ Ebenda, S. 11.

⁴ Ebenda, S. 11 f.

Hamburg nach dem Groß-Hamburg-Gesetz von 1937¹:

Auf Hamburg gingen über: Stadtkreise Altona und Wandsbek vom preußischen Regierungsbezirk Schleswig und der Stadtkreis Harburg-Wilhelmsburg vom preußischen Regierungsbezirk Lüneburg. Dazu eine Reihe von Gemeinden im Norden, Westen und Süden.

An Preußen kamen: Geesthacht, Cuxhaven und einige Gemeinden.

Insgesamt brachte das Gesetz Hamburg einen Zuwachs von 515 000 E. und einen Abgang von 34 000 E.

¹ Skizze aus: Hans Speckter, 40 Jahre Landesplanung, a.a.O., S. 21.

Für Cuxhaven galt eine Sonderregelung, die Hamburgs Hafeninteressen sichern sollte. Entgegen dem § 12 Abs. 2 des Gesetzes, wonach der Übergang landeseigener Grundstücke auf das aufzunehmende Land vorgesehen war, legte die 4. DVO vom 22.3.1937¹ fest, daß der Amerikahafen in Cuxhaven in Eigentum und Verwaltung des Landes Hamburg verbleiben sollte.

Die Neuordnung kam für die Öffentlichkeit überraschend; ihr "wurde die Lösung als Führerentscheidung erst dann unterbreitet, als sie in den Einzelheiten festgelegt und als Ganzes fertiggestellt war."²

Nach dem Groß-Hamburg-Gesetz von 1937 gab es kaum noch eine gemeinsame Landesplanungsarbeit zwischen Hamburg und den beiden preußischen Provinzen Hannover und Schleswig-Holstein. Die 'Landesplanungsgemeinschaft Hamburg' wandte sich nun ganz dem neuen Gebiet 'Groß-Hamburg' zu, da die Provinzen eine weitere Zusammenarbeit nach der hamburgischen Gebietserweiterung für nicht mehr gegeben hielten. Die preußischen Mitglieder schieden aus der Landesplanungsgemeinschaft aus.

Die preußischen 'Partner' - besonders Oberpräsident Lohse (SH) - waren "durch die erfolgte Abtrennung von finanzpolitisch sehr wichtigen Gebieten außerordentlich verstimmt. Infolgedessen konnte die Reichsstelle für Raumordnung nicht durchsetzen, daß die gemeinsame Planung im unterelbischen Raum in der 30 km-Zone um Hamburg fortgesetzt wurde."³

SH lehnte jede weitere Zusammenarbeit grundsätzlich ab und bestand darauf, daß ihm bzw. der Landesplanungsgemeinschaft von SH "die uneingeschränkte Planungshoheit auf seinem politischen Hoheitsgebiet gegeben würde."⁴ Der Landesplanungsgemeinschaft Hamburg wurde sogar unter-
sagt, sich überhaupt mit planerischen Fragen jenseits der

¹ RGBI I, S. 335.

² Harry v. Rozycki und Hans Speckter, a.a.O., S. 53.

³ Andrew Grapengeter, a.a.O., S. 2.

⁴ Ebenda.

Landesgrenzen zu beschäftigen, und nur noch "in ganz seltenen Fällen fanden Aussprachen mit den Nachbarn statt."¹

Trotz ärgster Differenzen rissen die Kontakte - besonders auf der Ebene der Techniker (Baudirektoren u.ä.) - nie gänzlich ab, so daß 1945, als erneut der Wunsch nach Zusammenarbeit laut wurde, auf noch bestehende Kontakte zurückgegriffen werden konnte.

3. Neubeginn nach dem 2. Weltkrieg

a) Technische Arbeitsgemeinschaft 1946/47

Preußen bestand de facto nicht mehr², und aus den 'feindlichen Nachbarn' waren nun die Länder Schleswig-Holstein, Hamburg und Niedersachsen geworden. Die früheren Landesplanungsämter existierten zwar weiter, doch wurden sie "in den drei Ländern verschiedenen Behörden angegliedert: in Kiel dem Ministerpräsidenten unmittelbar, in Hamburg der Baubehörde und in Niedersachsen als Amt für Landesplanung und Statistik dem Innenministerium."³

In der unterschiedlichen Zuordnung des Bereichs Landesplanung lag schon der Keim für spätere Kompetenz- und Ressortstreitigkeiten, die zum Teil noch heute eine echte Gemeinsamkeit im Niederelbegebiet behindern.

Im Juni 1946 schlug der Präses der hamburgischen Baubehörde den Oberpräsidenten in Kiel und Hannover vor, die gemeinsame landesplanerische Arbeit wieder aufzunehmen. Kiel und Hannover stimmten zu.

Dennoch gründeten Hamburg und Schleswig-Holstein auf der 1. Sitzung im Oktober 1946 in Bad Oldesloe (SH) allein eine "Technische Arbeitsgemeinschaft für Landesplanung im Unterelberaum", der Niedersachsen auf der 2. Sitzung im

¹ Ebenda.

² De iure wurde Preußen am 25.2.1947 durch das Kontrollratsgesetz Nr. 46 beseitigt.

³ Hans Speckter, 40 Jahre Landesplanung im Niederelbegebiet, a.a.O., S. 22.

Nov. 1946, die ausdrücklich feststellte, daß die AG¹ nur vorbereitende Arbeiten rein technischer Natur und allgemein theoretische Erörterungen über RO-Fragen leisten soll, beiträt. Politische und finanzielle Fragen wurden zurückgestellt, da sie die beginnenden Kontakte sofort zum Scheitern gebracht hätten. Man wollte nicht nur die Arbeit des früheren Technischen Untersuchungsausschusses des Hamburgisch Preußischen Landesplanungsausschusses im Sinne eines überregionalen Städtebaus fortsetzen, sondern all die Aufgaben in Angriff nehmen, die zum Inhalt moderner Landesplanung geworden waren.²

Bis Juni 1947 fanden weitere 5 Sitzungen statt, in denen die Diskussion um eine Denkschrift über die Entwicklung im Niederelberaum breiten Raum einnahm.

Die einzelnen Landesplanungsämter sollten den Teil der Denkschrift, der ihr Gebiet betraf, in eigener Regie bearbeiten, ein Redaktionskomitee diese Beiträge dann aufeinanderabstimmen. Dies Komitee trat jedoch nicht mehr zusammen, da Schleswig-Holstein Zweierbesprechungen zwischen Hamburg und Schleswig-Holstein bzw. Hamburg und Niedersachsen vorschlug.³

Das Drängen der Partner, SH solle möglichst bald einen RO-Plan für seine südlichen Gebiete erstellen, um die Hamburger Planungen darauf abstellen zu können, scheint diese 'Trotzreaktion' in Kiel bewirkt zu haben.

¹ Beteiligt sind: Die 3 Landesplanungsämter in Kiel, Hamburg, Hannover; die Kreisbauräte der Kreise Pinneberg, Segeberg, Stormarn und Hsgt. Lauenburg, sowie die Bezirksplaner in Stade und Lüneburg. Quelle: Grapengeter, a.a.O., S. 2.

² IdS Georg Keil, Die Raumordnungsvorstellungen für das schleswig-holsteinische Umlandgebiet von Hamburg, in: RO an der Niederelbe, 1968, S. 33. Auch: Otto Sill, Peter Möller, Ziele und Aufgaben der RO in der Sicht Hamburgs, in: RO an der Niederelbe, 1968, S. 60.

³ Vgl. Hans Speckter, Landesplanerische Zusammenarbeit zwischen Hamburg und Schleswig-Holstein nach 1945, Anlage zum Referat am 1.12.55 vor der Abt. II des Gemeinsamen Landesplanungsrats HH/SH, S. 2.

b) Gründe für das Scheitern 1946/47

Es waren verschiedene Gründe, die die einjährige Zusammenarbeit auf 3-Länder-Ebene zum Erliegen brachten:

- Die Nachkriegsverhältnisse waren noch unübersichtlich, die Beteiligten hatten mit großen Aufbauschwierigkeiten zu kämpfen, und die Länderinteressen waren zu gegensätzlich.
- Es herrschten unterschiedliche Ansichten über "Fragen der politischen Neugliederung des norddeutschen Raumes" (Grapengeter), und die Bildung von SH als eigenständigem Land stand "seinerzeit unter der Erwartung, daß es bald mit dem benachbarten Mecklenburg zusammenwachsen könne."¹
- Der Stand der Planungsarbeiten in den Teilräumen war unterschiedlich; während Hamburg und Kiel ihr gesamtes Material im Krieg verloren hatten, konnte sich Hannover auf seine vollständig erhaltenen Unterlagen stützen und schnell einen vorläufigen Landesentwicklungsplan vorlegen.
- Die unterschiedlichen Kompetenzen der drei Landesplanungsbehörden aufgrund ihrer jeweils andersartigen Organisation wirkten sich negativ aus. Das hamburgische Landesplanungsamt betonte wegen seiner Organisation innerhalb der Baubehörde städtebauliche Gesichtspunkte; die Ämter in Niedersachsen (beim MdI) und in Schleswig-Holstein (beim MinPrä) waren "für städtebauliche Fragen überhaupt nicht zuständig, da diese bei den Sozial- bzw. Wiederaufbauministern lagen."² Die Ämter in SH und Nds entwickelten deshalb mehr raumordnungsbezogene Vorstellungen, über die das hamburgische Landesplanungsamt gar nicht zu entscheiden befugt war.
- Hauptursache für das Scheitern war, daß "die Vorschläge meistens über eine gewisse Sphäre, die sie hätten passieren

¹ Werner Weber, Die Gegenwartslage des deutschen Föderalismus, 1966, S.10; auch: Luther-Gutachten, S. 64.

² Andrew Grapengeter, a.a.O., S. 3.

müssen, um verwirklicht werden zu können, nämlich die politischen Gremien der Länder, Kreise oder Gemeinden"¹, nicht hinauskamen.

c) Neue Anläufe

An die Stelle der AG traten "von Fall zu Fall Besprechungen über akute Einzelfragen"² - besonders mit SH, da am Hamburger Nordrand die drängendsten Probleme bestanden.

Hamburgs Fachplaner, die vereinbarungsgemäß die Federführung besaßen, regten 1948/49 mehrfach Termine mit SH an, um die Dreiländerkontakte, an denen auch Niedersachsen großes Interesse zeigte, neuzubeleben; Kiel zeigte jedoch keine Bereitschaft, so daß Hamburg resignierend meinte, "Hamburg und Schleswig-Holstein hätten sich anscheinend nichts mehr zu sagen."³ Niedersachsen bedauerte diese Entwicklung, fühlte sich nach 1949 ungebunden und betrieb die weitere Bearbeitung des Raumes um Hamburg nach eigenem Ermessen.

Dieser Abschluß der ersten Nachkriegsphase gemeinsamer Ansätze zur Landesplanung konnte niemanden befriedigen, am allerwenigsten die Hansestadt. Oelsner (Leiter der HH-Wiederaufbauplanung) unterstrich 1949, daß Hamburg "sehr daran gelegen sei, zu einer vernünftigen und sachlichen Zusammenarbeit" mit Nds und SH zu kommen, und es sei unabdingbar, "weniger auf die politischen Grenzen als auf die sachlichen Notwendigkeiten zu sehen."⁴

Da akute Planungsprobleme Hamburg und Schleswig-Holstein an ihrer Grenze bedrängten, trafen beide im Rahmen der von Kiel im Juni 1947 gewünschten bilateralen Treffen im Juni 1949 und November 1950 erneut zusammen, um Einzelfragen (Straßen-, Wasserwirtschaftspolitik und Kartenmaterialien) zu besprechen.

¹ Hans Harder, (Senatssyndikus), auf der Sitzung von Vertretern Niedersachsens und Hamburgs am 29.7.1957.

² Hans Speckter, 40 Jahre Landesplanung, a.a.O., S. 22.

³ Akten.

⁴ Akten.

Bei keiner Begegnung fehlt der Hinweis auf die notwendige Zweitrangigkeit der politischen Grenzen, doch muß Hamburg bei wiederholten Versuchen, sie zu überwinden, erfahren, daß die Interessen und Kompetenzen der einzelnen Länder sich am Ende als stärker erweisen. Dies nicht zuletzt deshalb, weil deren Verwaltungen aufgrund historischer Erfahrung eine Beschränkung ihres Hoheitsbereichs durch hamburgischen Expansionsdrang fürchteten.

Wenn die hamburgische Baubehörde die nds Behörden 1953 bittet, "von allen fertiggestellten Wirtschafts- oder Flächennutzungsplänen der innerhalb der 30 km-Zone liegenden Gemeinden ... eine Ausfertigung leihweise kurzfristig" zu erhalten, so erscheint manchem Angesprochenen das "Ausmass der gewünschten Angaben .. sehr weitgehend."¹ Man sperrt sich - unter Rückendeckung des Innenministeriums - schafft so auf beiden Seiten Unzufriedenheit, und die Landesgrenze bleibt das, was sie schon bei Schumacher war, - eine 'Macht'.

Wie in den 20er und 30er Jahren geht auch nach dem Krieg immer wieder von Hamburg der Anstoß aus, zu Vereinbarungen über eine gemeinsame Planung der Region zu kommen. Dabei bestätigen die bisherigen Versuche die früheren Erfahrungen, daß Kiel und Hannover ihre Planungen in jedem Fall eigenverantwortlich aufstellen und entscheiden wollen. Die Gemeinschaftsarbeit werde sich vielmehr auf grundsätzliche Fragen und auf eine gemeinsame Konzeption der zu erstrebenden Struktur des Unterteilraumes in siedlungsmäßiger und wirtschaftlicher Beziehung zu beschränken haben.² Kommunalpolitisch kann - entgegen Vorstellungen in der Baubehörde - wegen der bestehenden verfassungspolitischen Situation kaum eine einheitliche Konzeption entwickelt werden.

In dem Hinweis, "man müsse von der bisherigen technischen Planung zur Planung der soziologischen Entwicklung

¹ Akten.

² IdS Andrew Grapengeter, a.a.O., S. 3.

kommen"¹, zeigt sich 1951 eine deutliche Hinwendung zum großräumigen Denken, und es ist nur folgerichtig, wenn im März 1953 der Wunsch "nach enger Zusammenarbeit etwa nach der Art des ehemaligen Hamburgisch-Preussischen Landesplanungsausschusses"² laut wird.

Im September 1953 beauftragt eine Versammlung von 25 leitenden Beamten aus Hamburg und Schleswig-Holstein eine Kommission mit der Vorbereitung einer Vereinbarung über eine gemeinsame Planung der drei Nachbarländer. Niedersachsen soll auf der folgenden Sitzung im Dezember 1953 an der Arbeit beteiligt werden.

In dem Entwurf der Vereinbarung heißt es:

"Die Nachbarländer ... kommen überein, für den Grenzraum um Hamburg (etwa 30km Radius) die Landes-, Stadt- und Ortsplanung gegenseitig abzustimmen. Zur Erfüllung dieser Aufgaben wird vereinbart, daß Dienstbesprechungen stattfinden. Tagesordnung, Tagungsort ... werden von den drei Landesplanern gemeinschaftlich bestimmt. Den Vorsitz führt aus Zweckmässigkeitsgründen Hamburg, sofern nichts anderes verabredet wird."³

Der Entwurf empfiehlt keine umfangreichen oder komplizierten Gremien, sondern knüpft an die 1947 gestoppte AG der Planungsämter an. Eine stärkere 'Institutionalisierung' war nicht möglich; darauf weist auch eine Randnotiz von Keil (SH) hin, "so einfach wie möglich, langsam anfangen."

Der Versuch, eine von den Regierungen zu sanktionierende Organisation dauerhafter Zusammenarbeit mit bestimmten Aufgaben und einer zufriedenstellenden Satzung ins Leben zu rufen, mißlang. Vorbild hatte der Hamburgisch-Preussische Ausschuß sein sollen, der - obwohl vorgesehen - auch nie eine feste Form in Gestalt einer Satzung gewonnen hatte.

¹ Anlage zum Speckter-Referat am 1.12.1955 vor der Abt. II, HH/SH, S. 2.

² Ebenda, S. 3.

³ Akten.

Dieser Versuch "ließ sich nicht durchsetzen, da er in Schleswig-Holstein innerpolitischen Schwierigkeiten begegnete, und auch der Landesplaner von Hannover wenig Neigung für eine feste Organisation zeigte."¹

Die Frage nach der Organisation der gemeinsamen Arbeit spielte nach 1953 eine große Rolle und hat bis heute nichts an Aktualität eingebüßt, da sich an ihr beweist, wieweit die Beteiligten bereit sind, Aufgaben und damit Kompetenzen oder wenigstens Einwirkungsmöglichkeiten abzugeben.

In den bisherigen Arbeiten über die Gemeinsame Landesplanung der fünfziger Jahre wird kaum auf den Kern der unterschiedlichen Standpunkte in der Phase 1953-1955 eingegangen, obwohl gerade sie ebenfalls wichtigen Aufschluß über Zustand und Aussichten der Elbekooperation geben. Stattdessen heißt es: "die Zeit war hierfür noch nicht reif"²; da es sich meist um kurze deskriptive Beiträge für Fachzeitschriften handelt, erwähnt man den ersten Anlauf von 1946, um dann sogleich auf den Sommer 1955 überzuleiten, als Hamburg und Schleswig-Holstein einen bilateralen Landesplanungsrat verabredeten.³

Obwohl auch Kiel die Gebietsverluste von 1937 noch nicht verwunden hatte, war es 1953 (Sept.) doch zu einer "engen Zusammenarbeit gerne bereit, in die auch Niedersachsen eingeschlossen werden muß ... Ziel müsse ein einheitlicher Landesplanungsausschuß für die drei beteiligten Länder sein."⁴

Aus "Rücksicht auf die noch nicht abgeschlossene Neugliederung des Bundes" (Keil) blieb die Form der Zusammenarbeit offen, dennoch hoffte auch Hamburg, trotz aller staatspolitischen und verwaltungsrechtlichen Schwierigkeiten eine organisatorische Form zu finden. Ob dabei jedoch

¹ Andrew Grapengeter, a.a.O., S. 4.

² Walter Bielenberg, Rechts- und Verwaltungsfragen, S. 568.

³ So Hans Speckter, Organisation und Methoden der Zusammenarbeit im Gemeinsamen Landesplanungsrat HH/SH, in: Raumforschung und Raumordnung, 1/1959, S. 25; derselbe, 40 Jahre Landesplanung im Niederelbegebiet, a.a.O., S. 23; Peter Möller, Ordnungsprinzipien und Funktionen im Wirtschaftsraum Hamburg, in: Raumforschung und Raumordnung, 3/62, S. 143 ff.

⁴ Akten.

ein Organ für den ganzen unterelbischen Raum geschaffen werden sollte oder zwei getrennte, war offen.

Um etwas weiter zu kommen, regte Schleswig-Holstein an, die drei Landesplanungsämter sollten künftig ohne Hinzuziehung politischer Stellen in loser Form zusammenarbeiten. Dies geschah, und man traf sich - ähnlich wie 1946/47 - ab Januar 1954 in vierteljährlichem Turnus. Es handelte sich dabei um eine nur 'halboffizielle' AG der Landesplaner, die "mit Rücksicht auf die Empfindlichkeit gegen das Übergreifen nachbarlicher Landesplanung gewählt (wurde)."¹

Nicht nur das Umland reagierte zögernd, - auch Hamburg war vorsichtig, denn die "Erfahrung lehrt, dass jeder Versuch Hamburgs, auf die Planung seiner Nachbarländer Einfluss zu nehmen, politische Schwierigkeiten hervorruft und finanzielle Forderungen der Nachbarländer und ihrer betroffenen Gebietskörperschaften auslöst."²

Sogar protokollarische Feinheiten beleuchten das empfindliche Gleichgewicht der Länder. Als der Präses der hamburgischen Baubehörde einlud, um dem Planertreffen einen offiziellen Anstrich zu verleihen, gab dies "sofort Anlass zu Gerüchten über 'Annektionsabsichten' Hamburgs."³

Weitere Bemühungen der Planer wurden durch die Besprechungen der Länderchefs Sieveking (HH,CDU) und v. Hassel (SH,CDU) im Frühjahr 1955 mit dem Ziel, die Zusammenarbeit auf eine neue und umfassendere Basis zu stellen, zurückgestellt. Die Ministerpräsidenten kamen überein, einen Landesplanungsrat einzusetzen, dem sie selbst auch angehören wollten. Sie trafen sich in ihrer Absicht weitgehend mit Vorstellungen der HK Hamburg, die im Dez. 1954 die Herauslösung der Landesplanung aus der Baubehörde und die "Bildung

¹ Akten.

² Ebenda; idS auch Andrew Grapengeter, a.a.O., S. 4.

³ Akten.

eines 'Landesplanungsrates' forderte, dem neben Abgeordneten der Bürgerschaft auch Persönlichkeiten aus Wirtschaft und Wissenschaft angehören sollten. Diesem Gremium soll es auch obliegen, die Zusammenarbeit mit den Nachbarländern ... zu fördern."¹

Sieveking und v.Hassel sahen einen ähnlichen Rat mit Niedersachsen vor, doch wollten sie sich zunächst auf die ihre Länder berührenden Fragen beschränken.

Zwei Politiker trafen damals in einer der Materie und Psychologie nach recht komplizierten Problematik die Absprache, einen gemeinsamen Rat zu schaffen, - ohne vorher Stellungnahmen ihrer Fachbeamten einzuholen. Dies muß nicht Nachteil, kann sogar Vorteil sein, doch hätten die 'Techniker' - meist selbst an den Vorkriegskontakten beteiligt - um die Labilität des Systems einer gemeinsamen Planung in der Elberegion gewußt und davor gewarnt, hinter dem Rücken des dritten Partners einen Rat zu institutionalisieren.

Es gilt zu fragen, ob die interne Absprache der Ministerpräsidenten das gefährdete, was die Planer in Kleinarbeit an Interessenvorbehalten und psychologischen Sperren abgebaut hatten.

Die plötzliche HH/SH Institutionalisierung von 1955 hat den Erfordernissen einer Gesamtplanung der HH-Region langfristig mehr geschadet als genützt. Denn dem kurzfristigen Vorteil der besseren Planungsmöglichkeit am Südrand von SH fiel der langfristige Aspekt einer umfassenden Kooperation in der Region zum Opfer.

Nachdem bisher drei Länder auf dem Weg zu einer besseren Zusammenarbeit waren, mußte Nds die Schaffung eines bilateralen Landesplanungsrates 'eigenartig berühren'. Allerdings fand Hannover dies nicht verwunderlich, war es nach 1947 doch das zweite Mal, "daß von Schleswig-Holstein ein solches Vorgehen praktiziert"² wurde.

¹ Resolution der HK Hamburg v. 10.12.1954, HH-Akten.

² Akten.

III. Kooperation Hamburg/Schleswig-Holstein nach 1955

A. Gemeinsamer Landesplanungsrat

1. Organisation und Verfahren

Zwischen Hamburg und Kiel herrscht von Beginn an weitgehende Übereinstimmung über die praktische Arbeit und Organisation des Gemeinsamen Landesplanungsrates (GLPR). Der GLPR ist eine "zwischenstaatliche Arbeitsgemeinschaft ohne vertragliche Grundlage"¹, die "von den beteiligten Regierungen durch Vereinbarung vom 29. Oktober 1955 gebildet"² worden ist.

Man richtete zwei Gremien ein; die Abt. I, die 'politische Abteilung', soll die endgültigen, vor allem auch politischen Entscheidungen treffen. Die Abt. II, die 'technische Abteilung', soll die fachlichen Grundlagen (Erarbeitung von Empfehlungen) für die Entscheidungen der Abteilung I liefern. Dabei wird sie durch gründliche Vorarbeiten kleiner Unterkommissionen unterstützt.

Die Zugehörigkeit des Chefs der Landeskanzlei in Kiel und des Senatssyndikus der Baubehörde Hamburg gewährleistet, daß die Sachverständigen-Beratungen jederzeit im Kabinett vertreten werden können.

Für das Verhältnis der beiden Abteilungen zueinander und für das Verfahren in ihnen gibt es keine Geschäftsordnung. Man kommt überein, den Vorsitz in der Abt. I jährlich zwischen dem Ersten Bgm. und dem Ministerpräsidenten zu wechseln.

Die Darstellung der Organisation erweckt den Eindruck, als bestünden beide Gremien unabhängig nebeneinander.³ In Wirklichkeit setzt sich der GLPR als Abteilung I aus 35 - von den jeweiligen Regierungen berufenen⁴ Mit-

¹ Walter Bielenberg, Rechts- u. Verwaltungsfragen, S. 568.

² Mitteilung des Hamburger Senats an die Bürgerschaft, Nr. 128 v. 2.6.1964, S. 1.

³ IdS Hans Speckter, Organisation und Methoden der Zusammenarbeit, a.a.O., S. 25, was Walter Bielenberg, Rechts- und Verwaltungsfragen, S. 569, übernahm.

gliedern zusammen, und die leitenden Fachbeamten in der Abt. I bilden als Abt. II des GLPR den technischen Fachausschuß, der alle Probleme vorberät und sie dann der Plenarsitzung in der Abt. I unterbreitet.

Mitglieder der Abt. I¹:

SH: Ministerpräsident,
Minister für Soziales, Inneres, Wirtschaft, Finanzen,
Mitglieder des Landtages,
Zwei Landräte,
Chef der Landeskanzlei,
Chef der Landesplanungsabteilung,
Leitende Beamte der Bauverwaltung, der Kommunalaufsicht,
des Verkehrs- und Wirtschaftsressorts, der Finanz-
verwaltung,
Leiter einer Kreisbauverwaltung,
Ein Stadtbaurat und
Ein Syndikus einer IHK.

HH: Erster Bürgermeister,
Präsident für Bau, Finanzen, Wirtschaft und Verkehr,
Ein Vertreter der HK,
Vorsitzender des DGB Nordmark²,
Senatssyndikus der Baubehörde,
Leiter des Landesplanungsamtes,
Leitende Beamte der Baubehörde, der Finanzbehörde, Be-
hörde für Wirtschaft und Verkehr, der Hafenver-
waltung und
Zwei freischaffende Architekten.

Mitglieder der Abt. II³:

SH: Chef der Landeskanzlei,
Chef der Landesplanungsabteilung,
Leitende Beamte der Bau-, der Kommunalverwaltung und
des Verkehrs- und Wirtschaftsressorts,
Ein Kreisplaner aus den Randkreisen,
Ein Stadtbaurat und
Ein Vertreter der IHK.

HH: Senatssyndikus der Baubehörde,
Leiter des Landesplanungsamtes,
Leitende Beamte der Baubehörde, der Wirtschafts- und
Verkehrsbehörde, der Hafenverwaltung und
Zwei freischaffende Architekten.

¹ Nach Hans Speckter, 40 Jahre Landesplanung im Niederelbegebiet, a.a.O., S. 23.

² Umfaßt das Staatsgebiet von Hamburg und Schleswig-Holstein.

³ Nach Hans Speckter, Organisation und Methoden der Zusammenarbeit, a.a.O., S. 25 f.

Die 'Empfehlungen' der Abt. II werden als 'Entschlie-
Bungen' in Abt. I verabschiedet und den Regierungen zuge-
leitet, die die Entwicklung im Planungsraum möglichst im
Sinne der EntschlieBungen lenken sollen.

Bielenberg vergleicht die Rechtsnatur der Entschlie-
Bungen mit Beschlüssen von losen kommunalen Arbeitsgemein-
schaften, die den Mitgliedern nur Anregungen geben, für
sie nicht verbindlich sind und deshalb auch die "Zuständig-
keiten der Organe der Beteiligten unberührt lassen."¹ Die
Abteilungen des GLPR besitzen keinerlei Hoheitsbefugnisse.

Von 1955 bis 1964 tagt die Abt. II etwa dreimal pro
Jahr, und Abt. I kommt ein- bis zweimal im Jahr zusammen
(1961 keine Sitzung von Abt. I).

Da keine Richtlinien für die Abstimmungsverhältnisse
und das -verfahren bestehen, "ist immer eine Einstimmig-
keit sowohl im Verhältnis der beiden Länder zueinander
selbst als auch im Hinblick auf die Fachressorts zu for-
dern."² Die Beamten sind an die Weisungen der Kabinette
gebunden, wenn die Kabinette zu einem bestimmten Problem
vorher einen konkreten Beschluß gefaßt haben. Meistens
treffen sie ihre Entscheidungen nach bestem Ermessen, ohne
vorher im einzelnen ihre Regierungen zu befragen.³
Ohne Folgen blieb die Tatsache, daß die freien Mitglieder
(IHK, HK, DGB und Architekten) die Annahme einer Empfeh-
lung durch Nichtzustimmung verhindern konnten, wenn sie
Vollmitglieder waren und nicht nur in beratender Funktion
mitwirkten.⁴ Die Länder berücksichtigten abweichende
Äußerungen dieser Stellen und Personen, obwohl dies wegen
fehlender fester Rechtsregeln für die Arbeit im GLPR nicht
vorgeschrieben war.

¹ Walter Bielenberg, Rechts- und Verwaltungsfragen,
S. 572; auch Klaus Lange, Die Organisation der Region, 1968,
S. 88 f.

² Walter Bielenberg, Rechts- und Verwaltungsfragen, S. 570.

³ So Paul Nevermann, 1. Sitzung des Plenums des neuor-
ganisierten GLPR, 13.5.1964.

⁴ Vgl. Walter Bielenberg, Rechts- und Verwaltungsfragen,
S. 570.

Debatten und Meinungsverschiedenheiten kamen in den Sitzungen der Abt. I nicht vor, da die hohen Beamten durch Kontakte auf unterministerieller Ebene und auf Sitzungen der Abt. II die Streitpunkte vorher ausgeräumt oder ausgeklammert hatten. Die wesentliche Funktion der politischen Abteilung lag weniger in den wirklichen Entscheidungen, als darin, daß sie über die Ebene der Fachbeamten hinaus den Willen zur gemeinsamen Arbeit repräsentierte.

Die Abt. II brauchte sich nicht von politischen und finanziellen Fragen beeinflussen zu lassen und konnte die fachlich geeignetsten Lösungen suchen, nachdem Schleswig-Holstein trotz der engen Verflechtung von planerischen Aufgaben und Finanzfragen darauf verzichtet hatte, offene Finanzprobleme (Gewerbesteuerausgleich von HH an SH!) im GLPR zu erörtern.

Beide Länder waren einig, nicht ausschließlich ihre Länderinteressen zu verfolgen; sie wollten dem föderativen Prinzip entsprechend "den Blick auf das Ganze richten, um die gemeinsamen Anliegen gemeinsam zu lösen."¹ Hamburg verhielt sich dabei wegen früherer Erfahrungen und der Vorgänge von 1937 sehr zurückhaltend, um nicht durch zu starke Aktivität das Mißtrauen des Umlands zu wecken; es wartete die Entwicklung der Kontakte ab, um sie erst nach stärkerer Intensivierung in eine feste Form zu bringen (Sieveking).

Man betrachtete den GLPR als vage Form jener Institution, die die Region künftig zusammenfassen könnte (Harder), und in der Abt. II fehlte es nicht an Hinweisen, daß die Landesgrenze "in städtebaulicher, wirtschaftlicher und verkehrsmäßiger Hinsicht praktisch keine Bedeutung habe oder haben dürfte."²

¹ IdS Kai-Uwe v. Hassel, Regierungserklärung v. 1.10. 1956.

² Sitzung Abt. II, 24.5.1956.

2. Materielle Arbeit

Die Fachleute der Abt. II wandten sich 1955 den dringenden Einzelproblemen am Stadtrand zu; die Erstellung eines umfassenden RO-Plans wurde - wie schon 1947 und Januar 1955 - zurückgestellt, obwohl dies logischerweise hätte vorangehen müssen. Stattdessen sollte die "analysierende und mehr theoretisch-planerische Vorarbeit für die Raumordnung mit der Lösung der akuten Fragen einhergehen."¹

Im Laufe der Zeit schoben sich die anfänglich absichtlich zurückgedrängten Fragen der Planumsetzung in den Vordergrund. Obwohl manche meinten, die bestehenden Gesetze reichten aus, "wenn ihre Anwendungsmöglichkeiten nur voll ausgenutzt würden"², wurde die Aktionsfähigkeit des GLPR als "doch sehr begrenzt" (May, Architekt) bezeichnet, da es an gesetzlichen Grundlagen fehle, die Planungsempfehlungen durchzusetzen.

Die Planer bejahten einmütig - bei Zustimmung der HK-Vertreter und der Beamten der Wirtschaftsressorts - eine "straffe Planung ... in der Erkenntnis, daß nur noch eine konsequente, straffe Planung die notwendige Ordnung der Umlandzone herbeiführen könne."³

Mit den bis 1959 verabschiedeten Entschlüssen war ein erster Abschnitt der GLPA erreicht worden; es kam nun darauf an, die in ihnen enthaltenen Planvorstellungen zu realisieren. In der Abt. II wurden Probleme einer gemeinsamen Finanzierung der Planungsvorhaben und Organisationsfragen erörtert.

Dieser gemeinsame 'Denkprozeß' wurde empfindlich durch den 'Hamburger Aufbauplan 1960' gestört, über den keinerlei öffentliche Diskussion stattgefunden hatte, da "der Plan

¹ Hans Speckter, Sitzung Abt. II, 1.12.1955.

² Ulrich Haake (Ministerialrat SH), Sitzung Abt. II, 6.3.1958.

³ Sitzung Abt. II, 28.5.1958.

selbst im Grunde genommen niemandem bekannt gewesen sei."¹

Schleswig-Holstein sah in dem Plan einen Widerspruch zu den im GLPR erarbeiteten Grundkonzeptionen, denn der Plan wies umfangreiche Gewerbeflächen im hamburgischen Außenbereich aus, wodurch der künftige Siedlungsdruck auf die angrenzenden SH-Gemeinden verstärkt werden mußte.

Die Folgen würden sein:

- weiterer Pendleranstieg,
- vermehrte Siedlung,
- weniger Industrieansiedlung in Schleswig-Holstein und
- noch mehr Industrieansiedlung in Hamburg.

Es schieben sich erneut die bekannten Einwände und Ressentiments in den Vordergrund, und da nützt es wenig, wenn Hamburg jede Ausweitungsabsicht bestreitet und sein Ziel einer Wachstumsbegrenzung (Weichmann: 'Entstopfung') betont. "Hamburg will jetzt mit seinem neuen Aufbauplan, statt der Dezentralisierung Bahn zu geben, noch mehr Industrie in seineⁿ Mauern zusammenballen, ein Vorhaben, das jegliche gemeinsame Planung zu papierenem Dasein verdammt."²

In dieser ersten Zwischenphase der gemeinsamen Arbeit zeigte sich, wie stark die rechtlich ungesicherte, lockere Zusammenarbeit gefährdet war, wenn größere Probleme und Interessengegensätze entstanden. Für 1959/60 können wir feststellen, daß es mit der 1955 begonnenen Gemeinsamkeit nicht stetig aufwärts ging, wie bei vielen Anlässen feierlich hervorgehoben, sondern daß sie "ernstlich erschüttert"³ war, da Kiel und die Randkreise zu Recht annahmen, daß es Hamburg mit der Entwicklung der Aufbauachsen nicht mehr

¹ Kai-Uwe v. Hassel, Sitzung Abt. I und II, 8.10.1959; dazu: Länderegoismus fährt in die Sackgasse, in: Kieler Nachrichten v. 16.5.1959.

² K. Reinhardt, Gefahr an der Grenze zu Hamburg, in: Kieler Nachrichten v. 12.5.1959; dazu 5 Artikel in den Kieler Nachrichten, die "die Probleme im Hamburger Randgebiet ohne Beschönigung darstellen und die Gefahren, die Hamburgs Aufbauplan heraufbeschwört, rückhaltslos aufzeigen, v. 12.5.1959-15.5.1959.

³ Akten.

ernst sei und es vorrangig seine eigenen Interessen verfolgte. Der Ärger in Schleswig-Holstein war groß, und "wenn an dem Gedanken der gemeinsamen Landesplanungsarbeit überhaupt festgehalten werden sollte"¹, war es für Hamburg unumgänglich, sich über seinen Aufbauplan mit den Randkreisen abzustimmen.

Der Vorwurf, Hamburg habe sich mit den Plänen für sein Gebiet nicht an die Abmachungen gehalten, "und es zeige sich wieder einmal, dass der Stärkere einfach tue, was er wolle"², mußte sich - ob berechtigt oder nicht - sehr nachteilig auf das labile psychologische Gleichgewicht der HH/SH-Gemeinsamkeit auswirken. Die Grundlage der Arbeit war das gegenseitige Vertrauen, und das existierte 1960 nur noch in Restbeständen; intern war sogar von einer Vertrauenskrise im GLPR die Rede. Gefahr droht um 1960 auch von der 'Theorie' des GLPR her, der es nicht gelingt, die tatsächliche Entwicklung in den Griff zu bekommen.

B. Arbeitsmethode des GLPR

1. Konzeption der Aufbauachsen

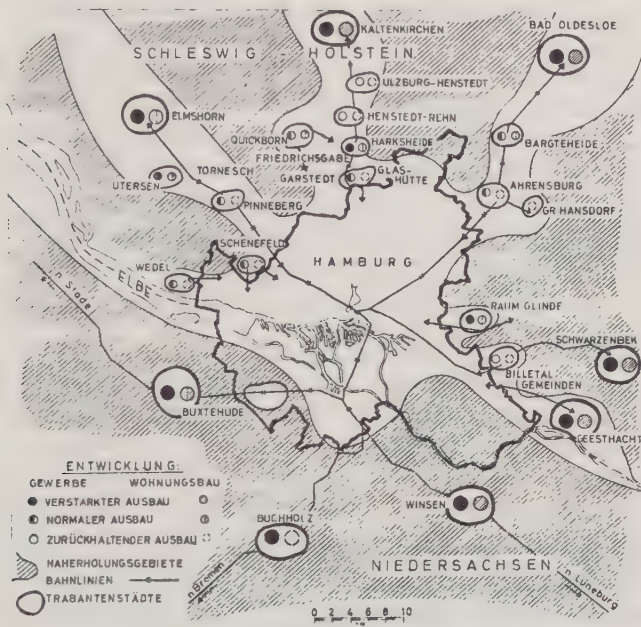
Seit Fritz Schumacher in der Hamburger Baubehörde wirkte, bezogen sich die Vorstellungen der Hamburger Stadtplanung auf ein Sternsystem entlang der Hauptverkehrslienien als modellmäßiges Planungsziel. "Von selber pflegt ein großstädtischer Siedlungskörper die Tendenz einer klumpenförmigen Entwicklung in sich zu tragen. Bauzone auf Bauzone schiebt sich ringförmig gegen die Natur vor. Das Ziel muß die entgegengesetzte Form einer netzförmigen

¹ Akten.

² Akten; auch: Unsere Nachbarn sind enttäuscht, in: Die Welt v. 4.6.1959; dagegen: Max Brauer, Um Hamburgs Zukunft, - Haushaltsrede 1960 -, S. 12: "Entgegen allen Ausstreuungen über schwere Differenzen kann ich nur feststellen: Unsere Zusammenarbeit ist verständnisvoll und harmonisch."

Entwicklung sein: Siedlungsarme, die sich polypenartig ins Land erstrecken und zwischen denen der alte offene Zustand möglichst erhalten bleibt."¹

Planungen um Hamburg²:



Dieses Modell konzipierte Keil (SH) im Aufbauachsen-Plan neu. Er zielte darauf ab, die ringförmige Ausdehnung der Bebauung um Hamburg zu beenden, die Achsenendpunkte als eine Art von bestehenden Trabanten auszubauen und die Achszwischenräume in ihrer nur wenig verformten Struktur als Landwirtschafts- und Erholungsgebiet zu bewahren.

¹ Fritz Schumacher, Wesen und Organisation der Landesplanung, 1932, S. 34, zitiert bei Werner Kallmorgen, Schumacher und Hamburg, 1969, S. 181.

² Skizze aus: Hans Speckter, 40 Jahre Landesplanung im Niederelbegebiet, a.a.O., S. 27. Die Darstellung enthält noch nicht das Achsensystem im Planungsgebiet HH/Nds. Zu detaillierten Darstellungen der Planungen in der Hamburg-Region siehe Anlagen 1 - 4.

Dieses Konzept negiert die bisherige Entwicklung nicht, sondern nimmt sie als Basis für eine sinnvolle Zukunftsentwicklung, wobei es bewußt keine Prinzipien aus dem Greater London Plan mit seinem Konzept ringförmiger Entwicklungszonen um den Kern entlehnt. Für Keil geht die Vorstellung ringförmiger Zonen von einem formalen Prinzip planerischen Denkens aus. Der Wert, der dabei dem Zentrum als oberstem Bezugspunkt zuerkannt wird, drängt das Umland in eine Objektsituation und "erschwert eine Anpassung der Planung an die aus Raumgestalt und Entwicklungsstand sich ergebende Funktionsgliederung als Basis für eine organische Weiterentwicklung. Jedes auf längere Entwicklungszeiträume gerichtete Ordnungsdenken, also auch der Raumordnungsplan für den Hamburger Großraum, wird auf bestimmten Prinzipien beruhen", die "nicht aus formalen Vorstellungen, sondern aus funktionalen Erkenntnissen abgeleitet werden müssen."¹

Bei der Entwicklung der Planungsvorstellungen, wie sie in den Entschlüssen des GLPR bis 1959² zum Ausdruck kommen, lag die Betonung zu sehr auf den Aufbauachsen selbst. "Zwischen den Achsen sei dann alles Mögliche passiert" (Mestern, 1961). Es stellte sich heraus, daß es nicht genügt, leere Räume zu lassen, sondern den Gebieten zwischen den Achsen und auf der Linie Kernstadt-Achsenendpunkt muß eine Aufgabe zugewiesen werden, damit sie nicht zu einem 'wirtschaftlichen Niemandsland' werden.

Es erwies sich als schwierig, den Gemeinden die Planungsvorstellungen zu vermitteln, denn Gemeinden und Grundbesitzer versuchten angesichts der Vorgänge in benachbarten Achsengebieten, ebenfalls Nutzen aus der unglaublichen Bodenspekulation im Randgebiet der Hansestadt zu ziehen und gaben dem Drängen von Spekulanten und Wirtschaft nach.

¹ Georg Keil, Die Raumordnungsvorstellungen für das schleswig-holsteinische Umlandgebiet von Hamburg, in: Raumordnung an der Niederelbe, S. 37.

² Abgedruckt ebenda, S. 133 ff.

Deshalb standen gemeindliche Bebauungspläne oft nicht im Einklang mit den Leitgedanken des GLPR. Interessierten Gemeinden gelang es immer wieder, "entgegen der Vorstellung der Kreise ... bei irgendwelchen Stellen weitere Baugebietsausweisungen zu erreichen", und man suchte 1965 noch immer nach Wegen, "dieses unbedingt zu verhindern."¹

Die Randkreise wurden erst 1965 an der Regionalplanung beteiligt und sahen bis dahin keine Möglichkeit, einen Bevölkerungszuwachs an unerwünschten Stellen zu unterbinden (Landrat Sachse). 1962 warnten die Landräte der Randkreise vor der weiteren ungeplanten Ausuferung der Stadtperipherie und forderten einen verstärkten Ausbau der Achsenendpunkte. Doch standen dafür unzureichende Mittel (1962: 4 Mio DM im Fonds) zur Verfügung; die Vorleistungen hinsichtlich Straßen-, Schulbauten, Erschließungen und Industrialisierung erforderten ein Vielfaches der Summe, um sichtbare Korrekturen an der ungeordneten Entwicklung vorzunehmen.²

Das Vertrauen in die Achsenkonzeption ist 1964 fast auf dem Nullpunkt angelangt:

- Kieler Ministerien lassen in manchen praktischen Entscheidungen gegenüber Kreisen und Gemeinden (Pinneberg, Quickborn, Harksheide, Ahrensburg) und dazugehörigen Erläuterungen erkennen, daß sie die Achsenkonzeption mit der Stärkung der Achsenendpunkte für 'irreale Theorie' halten.
- Hamburger Behörden und gemeinnützige Wohnungsbauunternehmen propagieren nicht nur einen umfangreichen Wohnungsbau unmittelbar an der Landesgrenze, sondern erwerben bereits die dafür nötigen Grundstücke.
- Die Handelskammern Hamburg und Lübeck, Vertreter der Wirtschaftsbehörde sowie die Aufbaugesellschaften in Pinneberg und Stormarn und einflußreiche Mitglieder der Kreistage geben öffentlich zu erkennen, daß es utopisch sei, Gewerbe- und Industriebetriebe in größerem Umfang

¹ Akten.

² Vgl. Staatliche Pressestelle Hamburg, Landesplanungsfonds muß erhöht werden - Landräte bei der Landespressekonferenz -, 3.12.1962.

aus Hamburg in die zu weit vom Ballungskern entfernten Achsenendpunkte zu verlagern."¹

- Weder die im Nachbarland wohnungssuchende Hamburger Bevölkerung noch die ansiedlungswilligen Unternehmen sind bereit, in die Achsenendpunkte zu ziehen. Sie wollen in der unmittelbaren Nähe Hamburgs bleiben.

Dieser Katalog macht deutlich, wie gering die Ergebnisse der gemeinsamen Planung trotz aller Anstrengungen sind. Dabei hat es an gutem Willen gewiß nicht gefehlt, und die Bereitschaft, zu Ergebnissen zu kommen, war - wenn auch unterschiedlich stark - bei den meisten Behörden durchaus vorhanden.

Die fehlenden Anordnungskompetenzen des GLPR erwiesen sich einmal mehr als nachteilig, und die politische Grenze war zu stark. Mestern hat Recht mit der Feststellung, daß die Kritik sich "weniger auf die Qualität des Raumordnungsbildes und die Rationalität der Planungsziele" bezog, als vielmehr auf die Frage, "ob die dynamischen Kräfte, die heute die Entwicklung des Umlandes bestimmen, mit den rechtlichen und finanziellen Mitteln, die den Planungsinstanzen zur Verfügung stehen, in den Griff zu bekommen sind."²

Im Jahresbericht 1963 der HK Hamburg heißt es, die "mit Planungsvorstellungen für die Umlandzone nicht immer übereinstimmende, zur Sicherung der Finanzlage betriebene Industrieansiedlungspolitik der Gemeinden und die Ansiedlungsentschlüsse der Wirtschaft haben die ursprünglichen Entwicklungspäne ... teilweise überrollt."³

Haake, der selbst lange im GLPR mitarbeitete, verlangte eine aktivere Beeinflussung der Entwicklungstendenzen, denn "werden nur Pläne ohne Verwirklichungsmöglichkeit und ohne Bereitstellung der ... erforderlichen

¹ Akten; idS auch: "Industrie will in Bad Oldesloe nicht siedeln, - Achsen-Planung blieb graue Theorie -", in: Hamburger Abendblatt, Bezirksausgabe v. 3.2.1966.

² Hans Mestern, (Staatsrat HH-Baubehörde), Die Verwirklichung der bisherigen Empfehlungen des GLPR Hamburg/Schleswig-Holstein, 1964, S. 5.

³ Jahresbericht der Handelskammer Hamburg 1963, zitiert ebenda, S. 5.

Mittel geboten, so überrollt die lebendige Kraft der Menschen und ihrer Wirtschaft die schönsten Pläne."¹

Es ist nicht so, daß man nichts zur Planverwirklichung unternommen hätte, - allein, die Instrumente für die Durchsetzung reichten nicht, ein unkontrolliert gewachsenes Umlandgebiet von 1 700 qkm mit fast 1/2 Mio E. in 9 Städten und 182 Gemeinden entsprechend den Empfehlungen von 1956/1959 zu entwickeln. Ohne Planung wäre die Zersiedelung noch unkontrollierter verlaufen, und das konnte keine Alternative zu der etwas holperigen Kooperation in der Elberegion sein.

Es wird eingeräumt, daß die bisherige Planung nur bedingte Resultate aufzuweisen hat und daß das "Verhältnis zwischen den zur Zeit die Entwicklung bestimmenden Kräften, nämlich der Siedlungsdruck und die Standortvorstellungen der gewerblichen Wirtschaft einerseits und den Planungsmitteln und dem Entwicklungsstand der Achsenendpunkte andererseits überprüft werden muß."²

Nach 1964 wurde die Planungskonzeption eingeschränkt, indem man sich der stärkeren Förderung weniger Infrastrukturmaßnahmen im Umland zuwandte und den Achsenendpunkt Kaltenkirchen (Geplanter Großflughafen) schwerpunktmäßig entwickelte, da "eine gezielte Förderung aller Achsenendpunkte im Rahmen der gegenwärtig zur Verfügung stehenden Mittel nicht möglich ist."³

Damit wurde die Kritik an Maß, Tempo und Zeitfolge des Ausbaus (Haake) der Achsen aufgenommen, und man erkannte die Unmöglichkeit, "die zum Ausbau besonders der Achsenendpunkte erforderlichen Voraussetzungen zügig zu schaffen und die hunderte von Millionen zu finanzieren, die eingesetzt werden müßten, wenn der vorgesehene Ausbau planmäßig erfolgen sollte."⁴

¹ Ulrich Haake, Zur Kritik des 'Achsenplans' für den Hamburger Rand nördlich der Elbe, März 1963, S. 12.

² Hans Mestern, a.a.O., S. 7.

³ Ebenda, S. 9; auch: Die Welt v. 4.5.1964.

⁴ Ulrich Haake, Zur Kritik des Achsenplans, S. 3.

Ohne Schaffung der kostspieligen Infrastruktur (S-Bahn, Fernstraßen, freie erschlossene Gewerbegrundstücke, vorwiegend Wohnungsbau, kulturelle Einrichtungen) "ist die Entwicklung der Achsenendpunkte wirkungsvoll nicht einzuleiten."¹

Auffallend ist die nach 1964/65 einsetzende Betonung der Langfristigkeit aller Maßnahmen im Rahmen der GLPA. Die umfangreichen "angelaufenen oder vorbereiteten privaten und öffentlichen Investitionen" müßten in eine andere Richtung gelenkt werden, dies ist aber "eine Aufgabe für Jahrzehnte."²

Es bleibt die Frage, warum man die vergangenen zehn Jahre nicht nutzte, um durch eine stärkere Öffentlichkeitsarbeit mehr Verständnis für die schwierigen und neuartigen Probleme zu wecken, - gerade weil es sich um langfristige Überlegungen handelte. Kurzfristige Erwartungen und Enttäuschungen wurden bei vielen Gemeinden erst durch gelegentlich durchsickernde Meldungen über Planungen, Förderungen und Vorhaben hervorgerufen. So wurde dem GLPR vorgehalten, er sei überfordert, wenn er "über die sehr detaillierten Empfehlungen zu beschließen hatte", er solle "Landesplanung, aber nicht Ortsplanung betreiben."³

Mitte der 60er Jahre stellte sich die Standfestigkeit der methodischen Basis des GLPR folgendermaßen dar:

- Die Entwicklung des Umlandes vollzog sich vornehmlich am Stadtrand statt in den Achsenendpunkten.
- Die Planung verfügte über zu wenig Instrumente, dem entgegenzuwirken und hatte daher die reale Entwicklung falsch eingeschätzt.
- Schlaue Dorfväter und Aufbaugesellschaften der Kreise erschlossen unmittelbar am Stadtrand Industrie Flächen.
- Die Planungskonzeption mußte den Realitäten angepaßt werden.

¹ Ebenda, S. 6.

² Hans Mestern, a.a.O., S. 7.

³ Hauptausschußsitzung, 4.12.1964.

Zehn Jahre nach dem beispielhaften Entschluß von Hamburg und Schleswig-Holstein, die Entwicklung im Umland nicht dem Zufall zu überlassen, galt: "Es geht nicht so, wie man eigentlich will."¹

Hamburgs Chefkoordinator Harder betonte schon 1956: "Wenn überhaupt eine Lösung der ... Aufgabe möglich erscheinen soll ... wird (es) Aufgabe der Regierungen, insbesondere der schleswig-holsteinischen Regierung sein, sich gegenüber den durchaus verständlichen Interessen nicht nur der Gemeinden und Kreise, sondern auch Privater durchzusetzen."²

2. Förderungsfonds

Das Problem der Planrealisierung lag Ende der fünfziger Jahre weniger auf verwaltungsrechtlichem Gebiet als in ungeklärten Finanzfragen.

1958 traten die vier nördlichen Randkreise mit einer Denkschrift³ an die Öffentlichkeit. Darin machten sie auf die Schwierigkeiten aufmerksam, die ihnen aus ihrer Hamburg-Randlage erwuchsen und die anderen Kreisen meistens erspart blieben. Die "Ordnung ist in dem an Hamburg angrenzenden Gebiet infolge der bisherigen Einwirkungen der Großstadt bedrohlich ins Wanken geraten"⁴, die Kreise/Gemeinden sahen sich nicht imstande, die sofortigen und späteren Kosten für eine 'Normalisierung' der Lage aufzubringen.

Dabei wurde langfristig ein erforderliches Volumen von fast 770 Mio DM⁵ errechnet, wovon 510 Mio auf Planung, Wohnungsbau und Sanierung und 260 Mio auf Gewerbe und Industrie, Verkehr (ohne Schiene), Wasserwirtschaft und Landschaft entfallen sollten.

¹ Bernhard Würdehoff, Achsenplan gegen Siedlungsbrei, in: Die Welt v. 21.7.1965.

² Harder, Abt. I und II, Sitzung 5.4.1956.

³ Sonderprobleme im Hamburger Randgebiet, -Denkschrift der Kreise Pinneberg, Segeberg, Stormarn, Hsgt. Lauenburg-, Nov. 1958.

⁴ Ebenda, S. 8.

⁵ Quelle: Ebenda, Anlage 1, S. 11, Spalten 6 bis 9.

Als "besonders vordringlich ..., um in der Zwischenzeit das Entstehen unabänderlicher Tatsachen zu vermeiden"¹, wurden für Sofortmaßnahmen in der Planung und Baulandbevorratung 31 Mio DM genannt.

Die globalen Zahlenangaben in einer derartigen Zusammenstellung dürfen nicht überschätzt werden, doch vermitteln sie Größenvorstellungen vom Infrastrukturproblem im Umland. Die Denkschrift förderte in Hamburg die Einsicht, daß an eine Realisierung der Achsenplanung ohne eine Finanzregelung nicht zu denken war.²

Wenn Hamburg in den fünfziger Jahren von den Randgemeinden um "Beiträge zu Klärwerken oder zu zusätzlichem Verwaltungsaufwand gebeten wurde, hat es um einige tausend DM gefeilscht"³ und damit nicht zur Herausbildung einer Regionalverantwortung beigetragen. Dazu kam, daß Hamburg mit seinem Aufbauplan 60 den Eindruck erweckte, wesentliche Erweiterungen seiner Wohn- und Gewerbeflächen im eigenen Hoheitsbereich vornehmen zu wollen; in Schleswig-Holstein verstärkte sich die Vermutung, daß es der Hansestadt "mit der Entwicklung der vereinbarten Ausfallachsen nicht mehr ernst (sei)"⁴, was eine ehrliche, wirkungsvolle Zusammenarbeit erschütterte.

Nachdem Hamburg auf wiederholte Fragen, was es zur Entwicklung der Gebiete beitragen würde, hinhaltend geantwortet hatte, wurde ein Entgegenkommen seinerseits nötig. Beide Länder kamen überein, beginnend mit dem Haushaltsjahr 1960 jährlich je 2 Mio DM in einen gemeinsamen Förderungsfonds zu zahlen, mit dessen Hilfe kommunale Infrastrukturmaßnahmen im Sinne der Gemeinsamen Empfehlungen verwirklicht werden sollten. Eine ähnliche Regelung hatte 1927 schon das preußische "Gesetz über ei-

¹ Sonderprobleme im Hamburger Randgebiet, S. 29.

² Vgl. Wennemar Haarmann, Die Hamburg-Rand-Planung, S.47.

³ Akten.

⁴ Akten.

nen Sonderfinanzausgleich zugunsten preußischer Randgemeinden (-kreise) in der Nachbarschaft von Stadtstaaten"¹ vorgesehen, wonach mehrere Kreise und Gemeinden im Umland zwischen 1927 und 1933 laufende Überweisungen aus preußischen Haushaltsmitteln erhielten. Die Erhöhung der Finanzkraft sollte den Betroffenen ermöglichen, "zusätzliche kommunale Investitionen vorzunehmen, die durch die Ausstrahlung Hamburgs erforderlich wurden."²

Schleswig-Holstein wollte die Einrichtung des Fonds mit einer erneuten Diskussion um Gewerbesteuerenausgleichsfragen verknüpfen, stieß dabei jedoch auf Hamburgs unnachgiebige Haltung.³ In den schwierigen Finanzbeziehungen "gehört zum eisernen Bestand jeder Diskussion in der Gemeinsamen Planung, daß Hamburg und seine Nachbarländer sich gegenseitig ihre Leistungen für einander vorhalten."⁴

Die Summe von 2 Mio DM, die Hamburg im Fonds für rund 130 000 seiner Arbeitnehmer mit Familie für Aufschließung und Verkehr, Ver- und Entsorgung und kulturelle Entwicklungen in seinem nördlichen Umland bereitstellte, entsprach, auf die Bevölkerung seines Hoheitsgebietes umgelegt, einem Betrag von weniger als "30 Mio DM jährlich für die gleichen Aufgaben in Hamburg. In seinen eigenen Mauern tut Hamburg ein Vielfaches für seine Bevölkerung."⁵

Um eine jährliche Diskussion über seinen Beitrag zu vermeiden, verankerte Kiel seine 2 Mio DM als gesetzlich festgelegte Dauerleistung im Finanzausgleichsgesetz, statt sie gesondert jeweils in den Haushaltsplänen anzusetzen.

¹ Gesetz vom 8. Juli 1927, Preußische Gesetzsammlung, 1927, S. 135.

² Wennemar Haarmann, Die Hamburg-Rand-Planung, S. 49.

³ Zur Entstehung und Arbeit des Förderungsfonds (HH/SH) und des Aufbaufonds (HH/Nds) siehe Kurt Struve, Die Aufbaufonds, - Finanzielle Hilfe für die Infrastruktur in Verdichtungsräumen -, in: Raumordnung an der Niederelbe, S. 103 ff; auch Sitzung Abt. II, 5.11.1959.

⁴ Akten.

⁵ Akten.

Der Vorschlag, die Kontinuität der Mittelbewilligung seitens der Parlamente auch dadurch zu sichern, daß beide Länder einen Staatsvertrag über die Errichtung und Unterhaltung des Fonds abschließen, wurde für unnötig gehalten.¹

Besondere finanzielle Anforderungen erwuchsen der GLPA aus den umfassender werdenden Infrastrukturaufgaben nach 1963 mit der Erstellung eines Generalschulbauplans und eines Generalplans zur Reinhaltung einiger Elbenebenenflüsse, "in denen das biologische Leben verbreitet zu erlöschen begann."² Allein die Verwirklichung dieser beiden Generalpläne sollte von 1964 bis etwa 1972 400 Mio DM (in Preisen von 1963!) erfordern.

Ende 1964 verlautete, die "Parlamente könnten nur anhand von Einzelobjekten von der Notwendigkeit höherer Bewilligungen überzeugt werden"³, und "Hamburg habe sich für eine objektbezogene Erhöhung ausgesprochen, da für eine globale Erhöhung nicht die Zustimmung der Legislative zu erhalten wäre."⁴

Man stand Mitte der 60er Jahre vor der Tatsache, daß die Aufgabe, fünf Aufbauachsen gleichzeitig zu entwickeln, die finanziellen Mittel beider Länder überstieg und man zu einer Schwerpunktbildung unter den Achsen kommen mußte.⁵ Dies trat nicht überraschend ein, denn schon früher hatten die Landräte der Randkreise eine Erhöhung auf das Dreifache, auf 12 Mio DM jährlich, für den Fonds verlangt, denn nur so könne die "Sanierung in Hamburgs Nachbargebieten"⁶ vorangetrieben werden.

¹ Kurt Struve, a.a.O., S. 119.

² Ebenda, S. 116.

³ Akten.

⁴ Akten.

⁵ Dazu Hans Mestern, Die Verwirklichung der bisherigen Empfehlungen, S. 9 ff.

⁶ Dazu: Staatliche Pressestelle Hamburg, - Landesplanungsfonds muß erhöht werden -, 4.12.1962.

Auch Aufgaben der Müllbeseitigung und Sanierung zeichneten sich bereits 1964 als weitere Schwerpunkte der Förderung ab, die mit dem Fonds in seiner damaligen Form gar nicht geschafft werden konnten.¹ Strack (2. Vors. SPD, SH) bezifferte den Finanzbedarf der fünf Aufbauachsen auf je 200 Mio DM², dem aber 1964 nur 8 Mio DM im Fonds zur Spitzenfinanzierung gegenüberstanden.

Die Mittel des Förderungsfonds wurden von den Ländern zu gleichen Teilen getragen:³

Jahr	SH	HH	
1960/1963	je 2,0 Mio	je 2,0 Mio	DM
1964/1966	je 4,0 Mio	je 4,0 Mio	DM
1967/1969	je 5,5 Mio	je 5,5 Mio	DM

Zusammen mit den etwa 30 Mio DM Finanzierungsbeihilfen aus dem Fonds wurden 1960-1965 fast 125 Mio DM für das Förderungsprogramm im nördlichen Umland aufgewandt. Bis Ende 1968 waren es für Zuschüsse und Darlehen (56 Mio DM) und Zinszuschüsse (4 Mio DM) rund 60 Mio DM, die Maßnahmen in Höhe von 265 Mio DM auslösten.⁴

¹ Dazu: "Realistische Strategie der Landesplaner?", in: Die Welt v. 14.11.1964. "Achsenplan gegen Siedlungsbrei", in: Die Welt v. 21.7.1965; auch: Dietmar Vogel, Gemeinsame Landesplanung Hamburg-Schleswig-Holstein, - Ist die Achsenkonzeption überholt? -, in: KomPolBl, Juni 1967, S. 536.

² In: Die Welt v. 14.11.1964.

³ Quelle: Kurt Struve, a.a.O., S. 114, Tab. 3.

⁴ Quelle: Hauptausschußsitzung (HH/SH), 22.11.1968, Anlage 1; auch: Der Förderungsfonds für das Hamburg-Randgebiet, in: KomPolBl, 1969, S. 208. Eine detaillierte Übersicht über die Finanzierungshilfen zwischen 1960 und 1967 gibt Anlage 5.

Die Diskrepanz zwischen Planerfordernissen und zu geringem Mittelaufwand ist geblieben. Auch eine Verdoppelung oder Verdreifachung der Mittel würde keine grundlegende Abhilfe schaffen, - zudem würde sich dabei ein neues Problem ergeben, denn die Parlamente werden kaum bereit sein, zuzustimmen, daß über noch größere Summen von einem 'Nebenparlament' (Plenum) verfügt und beschlossen wird. Der Förderungsausschuß kann Zuschüsse und Darlehen bis zu 250 000 DM allein bewilligen; bei höheren Beträgen muß das Plenum entscheiden, das damit eine Art Haushaltsrecht erhält.

Schleswig-Holstein würde gern weitere Finanzmittel aus Hamburg über den Fonds in seine südlichen Gebiete lenken, wenn damit bei seinem geringen Haushaltsspielraum nicht zugleich ein zu großer indirekter Einfluß Hamburgs auf das Geschehen in dem ökonomisch wichtigsten Teil Schleswig-Holsteins verbunden wäre.

3. Rolle der Randkreise

a) Arbeitsgemeinschaft der Randkreise

Die Landkreise Pinneberg, Segeberg, Stormarn und das Land Schleswig-Holstein bildeten 1954/55 eine Planungsgemeinschaft, um der völligen Zersiedelung des Gebiets um Garstedt, Glashütte, Harksheide und Friedrichsgabe unmittelbar an der Hamburger Landesgrenze zu begegnen, das zudem an einem äußerst ungünstigen Verlauf seiner Kreis- und Gemeindegrenzen litt.¹ In einer Verwaltungsvereinbarung kamen Kreise und Land überein, die Kosten für die Gemeinschaft gemeinsam zu tragen und einzelnen Gemeinden, die sich gegenüber diesen Ansätzen einer regionalen Planung aufgeschlossen zeigten, Planungsbeihilfen zu gewähren. Als der kleine Stab qualifizierter Mitarbeiter nach einigen Vorarbeiten zu konkreten Ordnungsverfahren des sich schnell entwickelnden Gebiets übergehen

¹ Seit 1.1.1970 mit 50 000 E. zu Norderstedt zusammengefaßt; auch: Zwischen Kühltisch und Kuhfladen - das neue Norderstedt, in: Süddeutsche Zeitung Nr.312 v. 30.12.1969.

wollte, stellten die Kreise ihre Mitarbeit ein. Damit war dieser frühe Ansatz regionaler Planung schon bald gescheitert.¹

Nach Beginn der GLPA trafen sich die Landräte der vier Randkreise Pinneberg, Segeberg, Stormarn und Hzgt. Lauenburg zu regelmäßigen Zusammenkünften und erregten 1958 mit der o.a. Denkschrift "Sonderprobleme im Hamburger Randgebiet" Aufsehen.

Die lockeren Kontakte der Kreise boten verschiedene Möglichkeiten einer Weiterentwicklung:²

- Gemeinsame Dienststelle der vier Randkreise zur Wahrnehmung von Planungs- und Detailaufgaben.
- Errichtung einer Landesdienststelle für besondere Aufgaben.
- Bildung eines Zweckverbands.
- Organisation mit Beteiligung Hamburgs, d.h. Dreiergruppierung Hamburg, Schleswig-Holstein und Südholstein.

Am 1.1.1960 bildeten die vier Randkreise auf der Basis eines öffentlich-rechtlichen Vertrags eine auf zehn Jahre befristete AG³ (siehe Anlage 6), die insbesondere folgende Aufgaben hatte:⁴

- Koordinierung der gemeinsamen Interessen und deren Vertretung gegenüber den Ländern,
- Abstimmung überörtlicher Maßnahmen,
- Sichtung und Vorauswahl der kommunalen Förderungsanträge und
- Erschließung von Finanzquellen für die Kreisentwicklung.

¹ Ausführlich Ulrich Haake, Probleme um 'Norderstedt', Vortrag, Sitzung Abt. II, 1.12.1955.

² Vgl. Alfons Galette, Sitzung Abt. II, 15.6.1959.

³ Verwaltungsabkommen über eine Arbeitsgemeinschaft der vier Randkreise v. 1.1.1960; Einzelheiten über Entstehung und Organisation der AG siehe Wennemar Haarmann, Die Hamburg-Rand-Planung, S. 35 ff; derselbe, Gemeinsame Landesplanung Hamburg/Schleswig-Holstein, a.a.O., S.292 ff.

⁴ Vgl. § 2 des Verwaltungsabkommens über eine AG der vier Randkreise v. 1.1.1960.

"Die Erkenntnis, daß Raumordnung und Landesplanung Produkt einer ... Gemeinschaftsarbeit"¹ sind, war Motiv für den Zusammenschluß. Zudem sollte ein kommunales Gegengewicht zur staatlichen Institution des GLPR gebildet werden, um die Kreisinteressen "nachhaltiger und überzeugender gegenüber dem Land und vor allem gegenüber Hamburg"² vertreten zu können.

Die AG kam auch den Interessen der Länder entgegen, "denen an einem Gesprächspartner schon aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung und der Koordinierung mehr gelegen ist, als wenn mit jedem Kreis einzeln verhandelt werden muß."³

Haarmann bedauerte, daß es nicht möglich war, im Interesse einer noch stärkeren interkommunalen Zusammenarbeit die Form eines Zweckverbandes zu erreichen. Dieser hätte Aufgaben erfüllen können, die bisher von den einzelnen Kreisen wahrgenommen werden, - die "aber wegen ihres Übergreifens auf mehrere Kreise wirkungsvoller und rationeller in einer größeren Verwaltungseinheit hätten erfüllt werden können."⁴ Hierzu zählen: Nahverkehr, Entsorgung, Wirtschaftsförderung, Straßen- und Krankenhausbau. Einem solchen Zweckverband hätten nach dem Beispiel des SVR⁵ noch weitere Selbstverwaltungsangelegenheiten und Pflichtaufgaben nach Weisung übertragen werden können.

Der AG der Randkreise wuchs in der GLPA eine tragende Funktion zu, da eine sinnvolle RO über die Grenzen hinweg nur im dauernden kooperativen Kontakt mit den unmittelbar Betroffenen praktiziert werden kann. Es kann nur im Interesse der Länder liegen, die AG und deren Landräte auf jede mögliche Weise zu stärken, um auf eine einheitliche Entwicklung der Randregion mehr Einfluß nehmen zu können.

¹ Wennemar Haarmann, Die Hamburg-Rand-Planung, S. 35.

² Ebenda.

³ Ebenda.

⁴ Ebenda, S. 36.

⁵ Siehe S. 18, Fußnote 11.

Eine Beteiligung der Kreise an der GLPA in der Form einer 'praktizierenden, finanziellen kommunalen Zusammenarbeit beider Länder' (Struve) war schon deshalb nötig, um den verfassungsmäßig legitimierten Willen von Kreisen/Gemeinden auch in die ländergrenzenüberschreitende Kooperation einfließen zu lassen.

Ohne tatkräftige Unterstützung durch die Landräte und Stärkung ihrer Position gegenüber den Kommunen kann mit den Entscheidungen des Förderausschusses des Fonds keine den zeitlichen Gegebenheiten angepaßte, geordnete Vorwärtsentwicklung des Umlandes erreicht werden. Mit der Neuorganisation des GLPR 1964 wurde der jeweilige Vorsitzende der AG in den Hauptausschuß berufen; er verfügte so auch im Plenum über Sitz und Stimme.

Die Verzahnung der AG mit der RO in Schleswig-Holstein und indirekt mit der GLPA zeigt sich auch darin, daß das Land sich an den Kosten für die Geschäftsstelle der AG beteiligte.

b) Regionaler Planungsverband für die Randkreise

Die rechtliche Natur der Empfehlungen und Entschliessungen war nicht bestimmt, da die GLPA keine vertragliche Grundlage hatte. Damit die Entschliessungen Rechtswirkungen auslösen konnten, mußten sie für alle Verwaltungsstufen des Landes verbindlich werden, was jeweils durch Kabinettsbeschlüsse erreicht wurde. Mit dem Landesplanungsgesetz (LplG) von 1961¹ wurden die Entschliessungen von der Landesplanungsbehörde (Ministerpräsident) im Benehmen mit den Ressorts und dem Landesplanungsrat von Schleswig-Holstein als RO-Plan festgestellt.

Das Gesetz gestattete (§ 5 Abs.1 LplG SH), Aufgaben der regionalen Landesplanung auch einzelnen Kreisen oder regionalen Planungsverbänden zu übertragen, wobei eine Abgrenzung des Planungsgebiets nach landesplanerischen Notwendigkeiten gegeben sein mußte.

¹ Gesetz über die Landesplanung (LplG) v. 5.7.1961, GVBl. für Schleswig-Holstein, S. 119.

Nachdem juristische Bedenken ausgeräumt waren¹, versuchte die AG der Randkreise - unterstützt durch die Landesplanungsbehörde in Kiel -, einen Planungsverband nach § 5 Abs. 1 LplG zu bilden. Haupthindernis auf diesem Weg waren kommunalpolitische Schwierigkeiten, da Kreise und Gemeinden den Fragen kommunaler Zusammenarbeit z.T. verständnislos gegenüberstanden. "Moderne Raumordnungsvorstellungen den Gemeinde- und Kreisparlamenten nahezubringen, wird meist dann problematisch, wenn damit eine Übertragung von Hoheitsrechten von den Gemeinden und Kreisen auf ... einen Verband oder eine Arbeitsgemeinschaft verbunden ist."²

Wegen dieses restaurativen Denkens (Haarmann) war es nicht möglich, "anstelle der Arbeitsgemeinschaft einen fester gefügten und verwaltungsmäßig ergiebigeren Zweckverband zu gründen."³

Wegen der Dringlichkeit der Hamburg-Rand-Probleme führte die Landesplanung in Kiel die südliche Regionalplanung zunächst selbst durch. Dies wiederum ließ bei den Kreisen Kompromißbereitschaft aufkommen, da sie fürchteten, dem zentralen Verfahren könnte es an der nötigen Ortsnähe mangeln und die Selbstverwaltung könnte zukünftig von jeder Mitwirkung ausgeschlossen werden. Im April 1964 einigte man sich auf eine Lösung, die Ortsnähe und Entfaltung der Selbstverwaltung sicherte, zugleich aber eine 'Demontage der staatlichen Verantwortung' (Neumann-Silkow, Chef der Staatskanzlei, SH) vermied.

Innerhalb der regionalen Landesplanung für das Gebiet der Randkreise wurde den einzelnen Kreisen für ihr Gebiet die Planung übertragen, - unter der Voraussetzung, daß jeder jeweils mit den drei anderen Kreisen "durch die Arbeitsgemeinschaft der Hamburg-Randkreise einen gemeinsamen Regionalplan für das ganze Planungsgebiet der vier

¹ Näheres bei Wennemar Haarmann, Gemeinsame Landesplanung Hamburg/Schleswig-Holstein, a.a.O., S. 298.

² Ebenda.

³ Ebenda.

Randkreise erarbeiten läßt."¹ In den Aufgabenkatalog des § 2 Abs. 1 des Verwaltungsabkommens der AG wurde "die Erarbeitung eines gemeinsamen Regionalplanes für die vier Randkreise" als Punkt e aufgenommen.

Die AG kann nun den Regionalplan für den Planungsraum I von Schleswig-Holstein aufstellen, der 1966 652 000 E. hatte und für den ein Prognos-Gutachten 820 000 E. (1980) und das schleswig-holsteinische Programm 850 000 E. (1985) annehmen.² Galette kritisiert diese Lösung; für ihn ist die Regionalplanung in SH "ohne erkennbare innere Logik des Systems für einzelne Landesteile dem jeweiligen Kreis, für andere einem als regionaler Planungsverband kooperierenden Verbund von Kreisen und kreisfreien Städten übertragen, für eine dritte Gruppe von Landesteilen wiederum bei der zentralen Landesplanungsbehörde verblieben."³ Haarmann bemängelt den Kompromiß aus verwaltungsrechtlicher Sicht; er stelle nicht hinreichend klar, wer denn nun der eigentliche Träger der Regionalplanung sei und ob es sich bei der Delegation dieser Aufgabe durch den Ministerpräsidenten um eine Auftrags- oder Selbstverwaltungsangelegenheit handele.⁴

Der Fortgang der Arbeit wird erweisen, ob der Schwerpunkt der Regionalplanung bei den einzelnen Kreisen oder bei der AG der Randkreise liegen wird.

Dabei müssen wir berücksichtigen, daß

- die AG nur über einen kleinen Arbeitsstab verfügt,
- die Kreise/Gemeinden keine ausreichende Amtshilfe gewähren,

¹ Ebenda. Die Erlasse an die Landräte sind nicht veröffentlicht worden.

² Quelle: Sachverständigengutachten zur lokalen und regionalen Verwaltungsreform in Schleswig-Holstein, 1968, S. 122.

³ Alfons Galette, Abweichende Stellungnahme zum Teil D des Gutachtens, in: ebenda, S. 391.

⁴ Wennemar Haarmann, Gemeinsame Landesplanung Hamburg/Schleswig-Holstein, a.a.O., S. 298; derselbe, Sitzung Hauptausschuß, 14.12.1966.

- die Fachaufsicht beim Sozialministerium liegt, das "Verfahrens- und Rechtsfragen mehr Bedeutung beimißt, als es der sachlichen Arbeit zuträglich ist"¹, während Staatskanzlei und Innenministerium mehr Gewicht auf die planerischen Belange legen und
- die innerbehördlichen Differenzen in Kiel, die hier nicht erörtert werden können, u.U. retardierend wirken.

Diese Einzelfrage der Regionalplanungsorganisation wurde so detailliert erläutert, um zu zeigen, welche Hindernisse im einzelnen bestehen können und wie schwierig der Weg einheitlicher Planung schon innerhalb eines relativ kleinen Landes sein kann. Zum andern beweist das Beispiel, daß bei dem Lösungsversuch am Hamburger Nordrand nicht von einem 'Modell'² zur Lösung von Stadt-Umland-Problemen oder auch nur Umlandproblemen gesprochen werden kann, denn die Hilfskonstruktionen sind nur als Folge ganz bestimmter rechtlicher Umstände, kommunalpolitischer Machtkonstellationen und vorhandener Interessenlagen zu verstehen.

In anderen Regionen der BRD mögen ähnliche sozio-ökonomische Verhältnisse bestehen, doch gründen sich deren Reformüberlegungen auf ganz anderen Beziehungsgeflechten, die ~~eth~~ andere - bestenfalls ähnliche - Lösungsversuche implizieren.

Den organisatorischen Voraussetzungen für die Umsetzung gemeinsamer Planung muß künftig mehr Beachtung geschenkt werden, denn die "bisherige Organisationsform der Arbeitsgemeinschaft der vier Randkreise reicht offenbar nicht aus, um dem Planungssubjekt 'Umlandgebiet' das notwendige Schwergewicht zu geben."³

Unumgänglich ist bei der Raumplanung der Mut zum Eingriff in gemeindliche Planungen und in eingefahrene Fachplanungen. Von den Gemeinden bis zu den Ministerien scheint

¹ Akten.

² Vgl. Die Elbe-Region, - Modellfall für eine moderne regionale Raumordnungspolitik -, hrsgg. v. Bundesminister für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung, Mai 1964.

³ Hans Mestern, a.a.O., S. 11.

"häufig die komplexe und koordinierende Aufgabe der Landesplanung und der Raumordnung noch nicht voll erkannt bzw. anerkannt zu werden. Vielmehr wird die Raumordnung als etwas Fremdes, Gegensätzliches angesehen."¹

Die Arbeit der Randkreise zeigt, in welcher mühseliger Kleinarbeit allein der Wille zur Zusammenarbeit erzeugt werden kann. Nur so ist zu verstehen, daß der Initiator der Randkreise-AG, Haarmann, 1968 andeutet, das bis Ende 1969 laufende Abkommen der Kreise zu kündigen, um danach eine engere Kooperation zu erreichen. Denn es müsse erneut geprüft werden, "ob die vier Kreise nicht einen Zweckverband bilden sollten, um den Einfluß gegenüber der Landesregierung zu stärken."²

4. Kommunale Selbstverwaltung

Der Ruf nach einer für die verschiedenen Gebietsteile gemeinsamen Organisation wird verständlich, wenn wir kurz auf die Rolle der Gemeinden in der GLPA eingehen.

Obwohl das SH-Aufbaugesetz durchaus eine praktikable Grundlage für die Planumsetzung bot, waren kleinere Gemeinden nicht in der Lage oder sahen aus besonderen Gründen davon ab, die Gesetze zweckentsprechend zu handhaben. Die Gemeinden verfügten nach Einhaltung aller rechtlichen Voraussetzungen über - vom Sozialminister unter Mitteilung der Landesplanungsbehörde - genehmigte Aufbaupläne; problematisch wurde es für die langfristige Konzeption der GLPA aber, wenn größere einheitliche Flächen des ausgewiesenen künftigen Baulandes einer Gemeinde von einem potenten Bauträger (Wohnungsbaugesellschaften, Großmakler) erworben wurden, wodurch die langfristig vorgesehene Baulandreserve kurzfristig und auf einmal

¹ H.A. Isermeyer (Kreisbaudirektor der Randkreise-AG, Bad Segeberg), Grenzen und Möglichkeiten des Regionalplans, 1968.

² Landesdienst Nord (ldn) vom 18.12.1968, Akten.

vergeben war. Vielfach wurden in den Anfangsjahren der GLPA auch nicht ausgewiesene Flächen aufgekauft; Käufer erwarben, was sie gerade bekommen konnten und zahlten Preise, die in keinem Verhältnis zum Wert standen.

Die Gemeinden förderten oft selbst den Kauf solcher Flächen, indem sie diese als 'Bauerwartungsland' anboten. Die Andeutung eines künftigen Flächennutzungs- und Bebauungsplans genügte, den gleichen Preis wie für fest ausgewiesenes Gebiet zu erhalten.

In einigen Fällen versuchten Baulanderwerber durch Einfluß auf die Gemeinde eine Änderung des Aufbauplans zu erreichen; dabei konnte es dann eintreten, daß das "Interesse des Verkäufers und sein Einfluß innerhalb der Gemeinde"¹ mit zum Tragen kam.

Anreiz zum Verkauf bzw. zur Hereinnahme eines großen Bauträgers lag wiederholt auch in dessen Angebot, hohe Erschließungskosten² zu übernehmen. Diese Dienste zogen in der Regel hohe Folgekosten für die kommenden Jahre nach sich, die die finanziellen Kräfte der Gemeinden überstiegen.

Die Selbstverwaltung der Gemeinden war hinsichtlich der Planung durch Landesverfassung, Kreis- und Gemeindeordnung so abgesichert, daß "ein Eingreifen seitens des Kreises und der Landesregierung nur bei offenkundig fehlerhafter Wahrnehmung der öffentlichen Aufgaben durch die Gemeinde möglich"³ war. In diesem Zusammenhang ist der Versuch Haarmanns zu verstehen, 1959/60 - wie auch 1969/70 - statt einer losen AG der Randkreise einen Zweckverband zu bilden, um so die kommunalen Planungen zu intensivieren.

¹ Akten.

² Zum Beispiel werden je Wohnung 2 000 DM Schulbeitrag bezahlt, Wasserleitung, Siel und Straßenbauten incl. Beleuchtung werden geliefert; die Aktivität großer Gesellschaften kann auch eine Hilfe für die Gemeinde sein!

³ Akten.

5. Abstimmung von Bauleitplänen

Es war schon Ende der 50er Jahre unabweisbar, daß die Gemeinden im Planungsbereich auf ihre Selbstverwaltung verzichteten oder sie zumindest stark einschränken ließen, solange sie nicht bereit waren, an der ihnen von der überörtlichen Planung zugedachten Entwicklung tatkräftig mitzuwirken. Die Unsicherheit über die Planrealisierung durch retardierendes Verhalten von Gemeinden schlägt sich schon in einer EntschlieÙung von 1956 nieder:

"Soweit die Durchführung der vorgeschlagenen Maßnahmen der Entscheidung der kommunalen Selbstverwaltung unterliegt, sollten diese unter gleichzeitigem Hinweis auf die rechtlich vorgesehenen Genehmigungsvorbehalte der Aufsichtsbehörden ersucht werden, die Vorschläge des Gemeinsamen Landesplanungsrates ihren Beschlüssen zugrunde zu legen. Örtliche Interessen, insbesondere solche finanzwirtschaftlicher Art, die den vorgeschlagenen Maßnahmen entgegenstehen könnten, sollten ... hinter der Notwendigkeit einer Ordnung des Gebietes in überörtlichem Interesse zurücktreten."¹

Kommunale Flächennutzungspläne im Randgebiet wurden anfangs in Ortsterminen und später im schriftlichen Umlaufverfahren auch mit Hamburg abgestimmt. Eine Abstimmung der Hamburger Bebauungspläne mit den Umlandkreisen/-gemeinden fand bis 1964 nicht statt, obwohl § 2 Abs. 4 BBauG² dazu anhielt.

Für ein praktikables Verfahren waren zwei Punkte zu berücksichtigen:

- Hamburg wollte vermeiden, seine Planungen vorzeitig in der Öffentlichkeit bekannt werden zu lassen, und
- die Landesregierung in Kiel wollte verhindern, daß die Randkreise/-gemeinden zu enge direkte Kontakte mit Hamburg halten.

Zu dem am Hamburger Nordrand entwickelten Verfahren siehe Anlage 7.

¹ EntschlieÙung v. 5. April 1956 über die Entwicklung des Gebietes zwischen Kaltenkirchen und Hamburg-Ochsenzoll

² "Die Bauleitpläne benachbarter Gemeinden sollen aufeinander abgestimmt werden."

Planung und Planrealisierung gehören zusammen; wird die Planung "von einer Institution getragen, die nicht zugleich auch Trägerin solcher Entscheidungen ist, auf die sich die Planung bezieht, so muß sie sich entweder auf die Kraft der Überzeugung beschränken, oder aber sie muß mit rechtsverbindlicher Wirkung gegenüber den (fremden) Entscheidungsträgern ausgestattet sein, die im Ergebnis deren Eigenverantwortung wesentlich einschränkt."¹

Erkennen wir die überörtliche Planung in der Hamburg-Region als Erfordernis des Sozialstaats, so kann nach Bielenberg bei einer Kollision von Sozialstaatsprinzip und Selbstverwaltung in Ballungsräumen eine Entziehung örtlicher Planungshoheit durchaus angebracht sein.²

Damit wäre tatsächlich die von Galette befürchtete Aushöhlung der Eigenverantwortung von Gemeinden und Kreisen erreicht. Die Planung ist auf dem Wege, "mit anscheinend völlig legalen Mitteln und sicher in bester Überzeugung die Selbstverwaltung über die Hintertreppe außer Gefecht zu setzen."³

Ein Ausweg bietet sich in der bewußten Praktizierung des im ROG bestimmten "Gegenstromprinzips"⁴ auf der regionalen Planungsebene, das die Gemeinden nicht nur als Planungsobjekt erkennt. Zwar zog man schon 1957/58 gelegentlich Gemeindevertreter zu den Sitzungen der

¹ Alfons Galette, Abweichende Stellungnahme zum Teil D des Gutachtens, in: a.a.O., S. 393.

² Vgl. Walter Bielenberg, Rechts- und Verwaltungsfragen, S. 336.

³ Kurt Becker-Marx, Regionalplanung, a.a.O., S. 62.

⁴ § 1 Abs. 4 ROG: "Die Ordnung der Einzelräume soll sich in die Ordnung des Gesamtraumes einfügen. Die Ordnung des Gesamtraumes soll die Gegebenheiten und Erfordernisse seiner Einzelräume berücksichtigen."

Unterkommissionen der Abt. II hinzu, doch fehlte eine gesicherte Beteiligung der Gemeinden. Stattdessen ging man den Weg einer vorweggenommenen Gebietsreform und beteiligte die Randkreise mit ihrer Arbeitsgemeinschaft als Sachwalter der kommunalen Belange zunehmend an der GLPA.

Diese Tendenz muß auch künftig gefördert werden, damit "auf dieser regionalen Ebene in der Tat die Interessen von unten und von oben aufeinanderzuwachsen, sich treffen und zu einer unausscheidbaren Einheit zusammenwachsen."¹

¹ Kurt Becker-Marx, Regionalplanung, a.a.O., S. 62.

C. Politischer Einfluß auf die Gemeinsame Landesplanungs- arbeit

1. Beteiligung der Parlamente

Schon 1959 wurde in der Hamburger Bürgerschaft die Forderung laut, mit den Fragen der zwischenstaatlichen Landesplanung vertraut gemacht zu werden; man schlug die Errichtung eines 'Kollegiums' für die Landesplanung in der Bürgerschaft vor, in dem Fachleute und Vertreter der Parlamente und Verwaltungen der Nachbargemeinden/-kreise die Probleme vortragen sollten.¹

Auch Bielenberg unterstrich die Bedeutung einer Planungsbeteiligung der Parlamente, weil bei ihnen die letzten Entscheidungen lägen und sie sich stärker als früher für die Landesplanungen interessierten. Es handele sich nicht um eine "städtebaulich-ästhetische Planung, sondern um die gesamträumliche Entwicklung des Gemeinwesens."²

1960 richtete die Bürgerschaft ein Ersuchen an den Senat, mit der Regierung in Kiel zu prüfen, wie Bürgerschaftsabgeordnete und Landtagsmitglieder "unmittelbar an den Beratungen des Gemeinsamen Landesplanungsrates beteiligt werden können."³ Die Verhandlungen verliefen ergebnislos⁴, wozu die Hamburger Exekutive nicht wenig

¹ Stenographischer Bericht, Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg, IV., 6. Sitzung der Bürgerschaft, 18.3.1959, S. 189.

² Walter Bielenberg, Rechts- und Verwaltungsfragen, S. 584, Fußnote 1 608.

³ Bericht über die Arbeit des GLPR HH/SH und der GLPA HH/Nds für den Zeitraum 1960-1964, in: Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft Nr. 128 v. 2.6.1964.

⁴ Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft Nr. 174 v. 16.10.1962.

beitrug; sie hielt die vom Parlament begährte Mitwirkung von Abgeordneten im GLPR ohnehin 'nicht für zweckmäßig' und war der Auffassung, die Parlamente seien durch die von ihnen gewählten Exekutivmitglieder in der Abt.I ausreichend vertreten. Im übrigen wirkten sie durch die Bewilligung von Mitteln für den gemeinsamen Förderungsfonds der beiden Länder mit.

Der GLPR wird als "beratendes Organ der Exekutive beider Länder"¹ verstanden, dies mache es unzweckmäßig, Parlamentarier in ihrer Abgeordnetenfunktion in den GLPR zu berufen. Soweit schleswig-holsteinische Abgeordnete in der Abt.I berufen wurden, geschah dies nur wegen ihrer besonderen Vertrautheit mit fachlichen oder räumlichen Problemen im Planungsgebiet und nicht aufgrund ihrer Parlamentszugehörigkeit.²

Die Ablehnung des Bürgerschaftsersuchens und die Betonung der bisherigen Praxis fiel der Regierung in Kiel leicht, da der Landtag 1961/62 bei der Behandlung mehrerer Gesetzesvorlagen zu erkennen gegeben hatte, "daß er aus Gründen der verfassungsrechtlichen Gewaltenteilung auf eine klare Trennung von Legislative und Exekutive Wert legt."³

Schon bei den Beratungen des schleswig-holsteinischen Aufbaugesetzes gab der Landtag zu erkennen, daß er "nicht an der eigentlichen Verwaltung teilnehmen wolle" und es ablehnte, "in den die Regierung beratenden Organen vertreten zu sein."⁴ Die Landesregierung berief in den Landesplanungsrat für Schleswig-Holstein⁵ einige Abgeordnete wegen ihrer Fachkenntnisse und verfuhr ähnlich bei anderen Beiräten. Dabei wurde den Parteien/Fraktionen lediglich ein Vorschlagsrecht - kein Ernennungsrecht - zugebilligt.

¹ Akten.

² Vgl. Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft Nr. 174 v. 16.10.62 als Antwort auf das Ersuchen der Bürgerschaft vom Dezember 1960.

³ Ebenda.

⁴ Akten.

⁵ §§ 3 f LP1G für Schleswig-Holstein, GVBL für SH, S. 119.

Da sich aus dieser Praxis keinerlei Schwierigkeiten ergaben, hatte Kiel keine Not, Abgeordnete in die Abt. I zu berufen oder durch das Parlament entsenden zu lassen.

Bei den Haushaltsberatungen 1962 (Dez.) erörterte die Hamburger Bürgerschaft Fragen einer wirtschaftlichen Zusammenarbeit in Norddeutschland und setzte einen "Sonderausschuß Norddeutscher Wirtschaftsraum" ein. Dieser legte 1963 (Juni) einen 1. Bericht vor, der sich erneut mit dem Problem der "Beteiligung der Parlamente in den Landesplanungsgremien"¹ beschäftigte. Der Senat sah sich erheblichem Druck ausgesetzt und plante deshalb, die Mitgliederzahl der Abt. I zu erhöhen, d.h. zusätzlich 3 Mitglieder der Bürgerschaft zu berufen oder Beamte durch Abgeordnete zu ersetzen. Die Beamten hätten dann u.U. als vortragende/beratende Mitglieder weiterhin im GLPR mitwirken können.

Mitte der 60er Jahre weiten sich die nötigen Planungen stark aus (Schul-, Krankenhaus-, Versorgungs- und Versorgungsplanung), erfassen weitere Bereiche des jeweiligen Verwaltungshandelns, finden dabei aber wenig Rückhalt in einer umfassend gesicherten Realisierung. Die Aufgaben wachsen überproportional zur Mittelausweitung, ökonomische Fragen der Region werden dringender, doch findet die Arbeit nach wie vor hauptsächlich in Beamtengremien statt, in denen den Parlamenten nur zögernd Mitwirkungsmöglichkeiten eingeräumt werden.

Lemke und Nevermann kommen überein, die Kooperation "intensiv fortzuführen" und für die beide Länder berührenden Wirtschaftsfragen eine besondere Abt. III im GLPR mit 10 Mitgliedern je Land einzurichten.² Nach einigem Hin und Her über die Zusammensetzung und Aufgaben einer solchen Wirtschaftsabteilung setzt sich Ende 1963 in

¹ Bericht über die Arbeit des GLPR HH/SH und der GLPA HH/Nds für den Zeitraum 1960-1964, a.a.O., S. 2.

² Vgl. Staatliche Pressestelle Hamburg, Gemeinsames Kommuniqué des Besuchs von Lemke bei Nevermann am 27.2. 1963, Punkt 4.

Kiel die Ansicht durch, daß die Erörterung ökonomischer Fragen in einer besonderen Abt. III nicht sinnvoll in den vorhandenen Gemeinsamen Landesplanungsrat eingegliedert werden könne, weil die Gefahr einer Zersplitterung der Planungsaufgaben drohe. Wirtschaftsfragen sollen nicht neben den allgemeinen Planungsüberlegungen stehen, sondern im GLPR selbst besprochen werden. Dazu soll die Zusammensetzung des Rates geändert werden:

- Die Unterscheidung in Abt. I und II entfällt, und der GLPR stellt ein einheitliches Gremium (Plenum) dar.
- Jedes Land entsendet 19 Mitglieder, darunter 5 Parlamentarier.
- Aus der Mitte des Plenums wird ein Hauptausschuß gebildet, der an die Stelle der früheren Abt. II tritt. Ihm gehören je 9 Mitglieder des Plenums an (keine Abgeordneten und Minister/Senatoren).
- Die anderen Organisationsformen werden weitergeführt, d.h. der Förderungsausschuß bleibt bestehen, der Hauptausschuß setzt - wie bisher Abt. II - Unterausschüsse ein.

Diese Umorganisation soll das politische Element entscheidend verstärken, denn von 38 (später 40)¹ Mitgliedern des Plenums gehören 10 der Legislative an (je 5) und 12 der Exekutive (je 6).

Die Aufträge an den Hauptausschuß und die entscheidenden Beschlüsse werden im Plenum gefaßt, das stärker als bisher Fragen der Wirtschaftsförderung in die Planungsüberlegungen einbezieht. Ein weiterer Gedanke ist, daß der Hauptausschuß die im Plenum entwickelten Initiativen aufnimmt und dann entsprechende Beschlüsse für das Plenum vorbereitet. Anstelle der Abteilungsleiter in der Abt. II werden ab 1.4.1964 Staatsräte (HH) und Amtschefs (SH) als oberste Beamte in den Hauptausschuß entsandt. Entscheidend sollen aber weiterhin die von beiden Ländern gemeinsam zu fassenden sachlichen Beschlüsse

¹ Bericht über die Arbeit des GLPR HH/SH und der GLPA HH/Nds für den Zeitraum 1965-1967, a.a.O., S. 2 ff mit detaillierter Aufführung der Mitglieder.

sein und nicht die "Form der Organisation, in der sie vorbereitet und zur Entscheidung gebracht werden."¹ Dies liegt im besonderen Interesse von Schleswig-Holstein, das zwar die Kooperation mit Hamburg begrüßt, doch die Bildung gemeinsamer Institutionen mit anordnender Gewalt ablehnt, da es beansprucht, "selbst zu bestimmen, was in den Randgebieten außerhalb der Hamburger Stadtgrenze zu geschehen habe."²

Eine Nachprüfung zeigt, daß die angestrebten Ziele der Neuorganisation des GLPR von 1963/64 nicht erreicht wurden. Es gelang nicht, die stärkere politische Verankerung und Absicherung der Organisation für umfassendere Entscheidungen der Region nutzbar zu machen.

1965 gab es im Plenum einen Vorstoß von Parlamentariern, die über mangelnde Beteiligung und Information klagten. Sie empfanden ihre Mitarbeit z.T. als "unbefriedigend und nahezu überflüssig", und es wären die gleichen Beschlüsse gefaßt worden, "wenn der Hauptausschuß zuständig gewesen wäre, die Empfehlungen zu beschließen."³ Wenn ein anderer Abgeordneter betonte, er habe nicht das Gefühl der Nichtinformation, "da er durch seine Tätigkeit im Kreisausschuß, im Kreistag und in der Arbeitsgemeinschaft der 4 Hamburger Randkreise bestens informiert sei"⁴, so bestätigt dies ja nur die vorhergehende Klage. Dennoch wurde die Anregung, allen Plenumsmitgliedern die Protokolle der Unterausschüsse zugänglich zu machen, von Lemke und Weichmann als problematisch zurückgewiesen.

Der GLPR hat in seiner jetzigen Konstruktion nicht das Problem lösen können, wie sich Parlament und Verwaltung gegenüberstehen sollen. Eine klare Stellungnahme wird

¹ Staatliche Pressestelle Hamburg, Pressemitteilung v. 13.1.1964.

² Lemke: Hamburg muß verstehen ..., in: Hamburger Abendblatt v. 3.10.1964.

³ Abg. Siegel (SPD, SH), Sitzung Plenum, 11.11.1965.

⁴ Abg. Karde (CDU, SH), ebenda.

umgangen, indem die Fraktion der Beamten betont, es müsse von der Sache und nicht von der Organisation her entschieden werden. Der Sache sei es nicht dienlich, wenn schon im Anfangsstadium die verschiedensten Ansichten öffentlich aufeinanderstoßen. Die Fachleute sind bestrebt, "in einem kleinen Kreis gewisse Vorkehrungen zu treffen und dann erst die Angelegenheit im Hauptausschuß im Detail zu erörtern, um dem Gesprächspartner eventuell Rückzugsmöglichkeiten offenzuhalten."¹

Aus der Mitte des Hauptausschusses wird angeregt, die Abgeordneten könnten ihre Fragen vor den Sitzungen den Beamten mitteilen, "damit diese sich genau informieren könnten, um eine erschöpfende Auskunft zu geben"². Doch bietet solch ein Verfahren ebenfalls keinen Weg zur Lösung der Frage, wie die Verantwortung für die Länderkooperation auf der politischen Ebene von den Vertretern der Legislative mitgetragen werden soll, wenn sie wegen mangelnder Information kaum sachgerechte Entscheidungen fällen können³, da Beamte im Grunde alle Entscheidungen vorbereiten und damit praktisch auch schon beschließen.

Da die Aufgaben im Planungsraum zunehmen, wird kein Weg daran vorbeiführen, die Parlamente stärker als bisher an der Arbeit zu beteiligen. Es sei denn, man schätzt sie als ein Organ ein, das durch die Ausdehnung exekutiver Gewalt zunehmender Erosion ausgesetzt ist, einem schleichenden Funktionsverlust unterliegt und letztlich keine eigentlichen Entscheidungen mehr produziert. Dies bewiese dann Werner Weber, "der die Länder ungeachtet aller ihnen vom Grundgesetz zuerkannten Staatlichkeit auf den Weg zu Selbstverwaltungskörperschaften höherer Ordnung verwiesen"⁴ sieht.

¹ Akten.

² Ebenda.

³ IdS Abg. Latendorf (CDU, SH), Sitzung Plenum, 11. 11. 1965.

⁴ Werner Weber, Die kreisangehörige Stadt im Gefüge der Verwaltung, 1964, S. 28.

Ende 1968 zeigt sich die Exekutive im Hinblick auf das verstärkte Interesse der Parlamentarier an Raumordnungsfragen entgegenkommender und regt an, die bisher nicht mögliche Vertretung der von den Regierungen ernannten parlamentarischen Plenumsmitglieder zu ermöglichen; denn eine "enge Zusammenarbeit zwischen Parlament und Gemeinsamen Landesplanungsrat sowie eine umfassende Information der Parlamente ist erforderlich, weil diese raumrelevante Beschlüsse zu fassen haben"¹, ja, sie sollen sogar über alle planerischen Vorhaben "eingehend unterrichtet werden, damit sie sachgerechte, raumrelevante Entscheidungen treffen können."² Die Trennung der Gewalten dürfe nicht dazu führen, daß "Legislative und Exekutive nebeneinander oder gegeneinander planen."³

2. Stellungnahmen der Parteien

Parallel zu den stetigen Vorstößen auf Mitbeteiligung der Parlamentarier am GLPR gibt es häufig kritische Kommentierungen der Parteien und ihrer Vertreter zu der Zusammenarbeit beider Länder, wobei auffallend häufig eine engere Kooperation gefordert wird.

Auf einer Regionaltagung von 22 FDP-Politikern⁴ wird eine Stärkung des GLPR durch eine frühere und stärkere Beteiligung von Abgeordneten beider Landesparlamente gefordert. Angesichts der erhöhten Bedeutung ökonomischer Probleme für Schleswig-Holstein und die Hamburg-Region befürwortet die FDP im Landtag, im Interesse der Gesamtregion die politische Zusammenarbeit über den GLPR hinaus in Angriff zu nehmen.⁵

¹ Akten.

² Akten.

³ Ebenda.

⁴ Unter Beteiligung der Fraktionen aus Bürgerschaft, Landtag und den Kreistagen der Randkreise; vgl. "Gemeinsamen Landesplanungsrat stärken!", in: Kieler Nachrichten v. 21.11.1966.

⁵ Vgl. "Planung kann sinnvoll sein", in: Kieler Nachrichten v. 21.2.1968.

SPD-Bürgermeister und Kreisparlamentarier aus den Randkreisen gehen in ihrer Arbeitstagung (März 1967), auf der "der baldige Ausbau des Gemeinsamen Landesplanungsrates zu einer ständigen Einrichtung mit ausreichenden Vollmachten"¹ verlangt wird, noch einen Schritt weiter. In die gleiche Richtung geht die Ansicht einer Regional-Planungskonferenz der SPD mit 300 Teilnehmern der Parteiorganisationen der Randkreise.² Dabei weist Jochimsen (Kiel) - vom Hamburger Wirtschaftssenator Kern unterstützt - darauf hin, "daß die bisherige Praxis des gemeinsamen Landesplanungsrates zu keinen nennenswerten Ergebnissen und noch nicht einmal zu einem hinreichenden Informationsaustausch zwischen beiden Seiten geführt hat. Prognos (Prognos AG, Basel, der Verfass.) sagt dazu ... 'Darum sollte die gemeinsame Raumplanung beginnen, solange die Möglichkeit der planerischen Maßnahme noch besteht'."³

Die bisher herbste Kritik an der GLPA wird 1969 in der Hamburger Bürgerschaft geübt. Danach hat die bisherige Arbeit gelehrt, daß die Zusammenarbeit von Politikern und Beamten wenig Effizienz für die Parlamente hat, da die "Vertreter der Regierungen und der Verwaltungen und die Landräte ... alle durch die vorangegangene Detailarbeit natürlich viel besser orientiert waren als der Abgeordnete."⁴ Man beklagt, daß innerhalb der Kontakte beider Länder verschiedene Ebenen bestehen, die zwar alle dieselben Angelegenheiten erörterten, dabei aber ganz verschiedene Ansichten äußerten.

¹ In: Die demokratische Gemeinde, 3/67, S. 217.

² "Mehr Kontakte zwischen Hamburg und Schleswig-Holstein", in: Hamburger Abendblatt v. 16.1.1967.

³ Reimut Jochimsen, Eine von mir vertretene Konzeption, in: Kieler Nachrichten v. 11.2.1967.

⁴ Engelhard (FDP), in: Stenographischer Bericht, Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg, VI., 88. Sitzung, 3.7.1969, S. 4 066.

Die Ebenen sind:

- Ministerpräsidenten und Bürgermeister,
- leitende Beamte,
- Gremium der Parlamentarier und
- Parteigremien, die über die Grenzen hinweg Kontakt halten.

Bei der GLPA sei bisher außer Kundgebungen nicht sehr viel herausgekommen, und die Arbeit sei "so etwa im höfischen Zeremoniell"¹ steckengeblieben. Die Begegnungen innerhalb der Zusammenarbeit Hamburg/Niedersachsen werden gar mit der Metapher 'Kontertanz' umschrieben!

Diese Äußerungen in der Bürgerschaftsdebatte sollten nicht überbewertet werden, doch zeigen sie, daß es in den 15-jährigen Bemühungen nicht gelungen ist, die Parlamente und Parteien voll und ganz für die gemeinsame Arbeit zu gewinnen. Die Verwaltungen gingen im Gegenteil nur zögernd und widerstrebend auf die wiederholten Vorstellungen der Parlamente, an der Arbeit mitwirken zu wollen, ein. Regierungen, Verwaltungen und Legislativen haben im GLPR bisher nicht zu einer "Symbiose" (Engelhard) gefunden, und einige Abgeordnete sahen sich im GLPR auf den Plätzen, "die früher im Kasino die jüngsten Leutnants hatten."²

¹ Hasche (CDU), ebenda, S. 4067.

² Engelhard, ebenda, S. 4066. Engelhard wirkte als 2. Bgm. und später als Abgeordneter im GLPR mit.

D. Ökonomische Probleme

1. Wirtschaftspolitik und Industrieansiedlung

Zwischen Hamburg und Schleswig-Holstein bestand Einmütigkeit darüber, daß ein 'Kampf um die Betriebe' unterbleiben solle. Hamburg bekundete, nicht unbedingt weitere Betriebe an sich ziehen zu wollen, sondern deren Ansiedlung in den Nachbarländern sogar zu unterstützen. Tatsächlich führte die Ansetzung und der Ausbau von Industrie und Gewerbe in Gemeinden, die einen hohen Pendleranteil verzeichneten (Glückstadt, Harksheide, Friedrichsgabe, Schwarzenbek), 1956/57 zu einer Verminderung der Pendlerzahlen.

Andere Gemeinden, denen die ihnen zugedachte Funktion in der übergeordneten Planung oft nicht klar war oder die sie nicht wahrhaben wollten, versuchten möglichst viele Betriebe auf ihr Gemeindegebiet zu ziehen, um in den vermeintlichen Genuß hoher Gewerbesteuererträge zu kommen.

Die Eintracht beider Länder sollte nicht lange währen, denn schon 1959 war zu hören, es sei nicht angebracht, ohne weiteres Industrie nach Schleswig-Holstein zu verweisen. Hamburg müsse im Gegenteil noch mehr Industrie herbeiholen.¹ Die Landesregierung in Kiel beobachtete zu dieser Zeit mißtrauisch die verstärkten Industrieansiedlungen Hamburgs, die nicht dem bisherigen Verhalten der Hansestadt entsprachen.²

Hamburger Stellen erblickten in der Verlagerung von Betrieben ein bedenkliches Symptom und schlugen 1963 vor, einen 'Senatskommissar für Wirtschaftsförderung' einzusetzen, der die auf Bau-, Finanz- und Wirtschaftsbehörde verstreuten Beratungsstellen zur Industrieansiedlung zusammenfassen sollte.

¹ Vgl. Stenographischer Bericht, Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg, IV., 6. Sitzung v. 18.3.1959, S. 188.

² Vgl. 'Die Geburt der Aufbau-Achsen', in: Deutsche Zeitung Nr. 58 v. 11.6.1959.

Die Situation war für Hamburg ungünstig, denn es verfügte über viel zu wenig aufgeschlossenes Gelände, so daß schon bei den aus dem Aufbauplan notwendig werdenden Betriebsverlagerungen innerhalb Hamburgs größte Schwierigkeiten bei der Unterbringung der Verlagerungsbetriebe entstanden und neuen Betrieben kein Geländevorschlag unterbreitet werden konnte. Selbst wenn Hamburg eifrig für Betriebsverlagerungen eingetreten wäre, standen dem Hindernisse im Wege:

- Betriebsverlagerungen in die Endpunkte der Aufbauachsen widersetzten sich die leitenden Angestellten, die oft nicht bereit waren, im weiteren Randraum der Stadt zu arbeiten.
- Für Betriebe, die vor der Frage einer Verlagerung in eine Randgemeinde standen, war die Tatsache einer neuen, nicht rein hamburgischen Anschrift ein Hinderungsgrund. Ebenso hält ein außerhamburgischer Telefonanschluß manchen Betrieb von einer Verlagerung ab.¹

Diese scheinbar nebensächlichen Details zeigen, welche Schwierigkeiten sich bei der Planrealisierung ergeben können.

Vor allem anderen müssen wir den jeweiligen -fiskalischen Motiven entspringenden- Landesegoismus als Hinderungsgrund einer regionalen Industrialisierungspolitik sehen. "Statt jede Maßnahme unter dem Gesichtspunkt der Interdependenz zu sehen, fehlt es leider oft an der Gesamtkoordination."²

Schleswig-Holstein hat Sorge vor den Ballungstendenzen im Hamburger Raum, was nach mehr als zehnjähriger Zusammenarbeit nicht recht verständlich ist, denn die "Vorteile dieser industriellen Konzentration kommen über die verstärkten Steuereinnahmen dem Land selber zugute."³ Erhebt die eine Seite den Vorwurf, die andere verfolge bei der Kooperation eine ganz solide egoistische wirtschaftspolitische Konzeption und plane in Schleswig-Holstein mehr zu seinem eigenen Vorteil⁴, so ist Hamburg darüber

¹ Ulrich Haake, Zur Kritik des 'Achsenplanes', 1964, S.6; auch Egon Berg, Die landesplanerische Zusammenarbeit der Länder Nds und HH, in: Neues Archiv für Nds, 3/67, S. 203.

² Paul Nevermann, Rede vor dem Kieler Presseklub, 19.2.65.

³ Ebenda.

⁴ 'Hamburg plant zu seinem Vorteil', in: Pinneberger Tageblatt v. 28.10.1964.

verärgert, daß man zwar sein Geld beansprucht, um die Gemeinden an den Aufbauachsen in die Lage zu versetzen, Industrie heranzuziehen, das betroffene Land aber zugleich seine Industrieansiedlungspolitik nicht darauf abstellt, die mit den Geldern des GLPR entwickelten Räume zu füllen.¹

Ein gleichartiges Verhalten der öffentlichen Hände in der Region wäre Voraussetzung, um ansiedlungswilligen Unternehmen eine ökonomisch vernünftige Beurteilung der Standortbedingungen zu vermitteln. Diese Parallelschaltung liegt nicht vor, und es ist kaum anzunehmen, daß die Länderegoismen hinter die Regionalverantwortung zurücktreten. Immerhin ist man sich 1959 bereits einig, eine gemeinsame Beratungsstelle unter Beteiligung der beiden Handelskammern und der Wirtschaftsressorts zu schaffen, die klären soll, "wo und in welcher Form Betriebe im Raume um Hamburg neu angesetzt werden können"².

Trotzdem versuchen beide Seiten, die fortschreitende Industrialisierung durch subventionierte Grundstückspreise, Finanzierungshilfen und steuerliche Präferenzen in ihren Hoheitsbereich zu lenken. Dies sichert zwar einen Anstieg der Haushaltseinnahmen, "aber es geht immer nur auf Kosten der Nachbarn."³ Welche Praktiken dabei angewandt werden, ist nur zu vermuten. Beispielsweise kann ein Land eine hohe Kreditzusage von der Verlagerung des Firmensitzes in sein Staatsgebiet abhängig machen, um den Steuerertrag in die eigene Kasse zu lenken. Dadurch sieht sich das betroffene Land gezwungen, seinerseits einen hohen Kredit zu gewähren, um den Betrieb zu halten. So, wie Hamburg erhebliche Mittel für solches Vorgehen in seinem Gebiet aufwendet, tut es Schleswig-Holstein auch - im Gegensatz zu den wiederholten gegenseitigen Versicherungen.⁴

¹ IdS 'Lemke: Hamburg muß verstehen ...', in: Hamburger Abendblatt v. 3.10.1964; auch "Lemke: Kein Superstaat", in: Abendecho v. 3.10.1964.

² Sitzung Abt. II, 6.7.1959.

³ Paul Nevermann, Rede vor dem Kieler Presseklub, 1965; auch: Günter Schönsee, Die Region an der Niederelbe, in: Mitteilungen der HK Hamburg, 4/1967, S. VII.

⁴ Hierzu: Akten.

Brandes warnt, Hamburgs Bereitschaft, den Nachbarn mit seiner Finanzkraft Hilfestellung bei der Lösung ihrer Strukturprobleme zu geben, müsse schwinden, "wenn der Nachbar gleichzeitig Hamburgs Steuerkraft benachteilige"; Hamburg argwöhnt, daß es mit seinen "finanziellen Leistungen erst das Nachbarland in die Lage versetzt habe, Wirtschaftsunternehmen durch Zins- und Kapitalsubventionen oder andere Versprechungen von Hamburg wegzulocken."¹

2. Zunehmende Bedeutung von Wirtschaftsfragen

Mit der Neuorganisation der GLPA 1963/64 nimmt die Bedeutung regionaler Wirtschaftsfragen und ihre Erforschung zu. Dazu zählen:

- Strukturanalyse über vorhandene und zu erwartende freie Arbeitskräfte, industrielle und gewerbliche Ansiedlungsmöglichkeiten, Verkehrsverhältnisse, Energieversorgung und Krediterfordernisse.
- Empfehlungen für die optimale Nutzung von Gewerbeflächen und damit Aussagen über wachstumsstarke Branchen.
- Katalogisierung der ökonomischen Chancen der Umlandgemeinden in den Aufbauzonen in einem Atlas der vorhandenen Gewerbeflächen.
- Schaffung von Richtlinien für eine regionale Ansiedlungswerbung.
- Prüfung von Möglichkeiten, den Förderungsfonds in der Wirtschaftsförderung einzusetzen.
- Empfehlungen zur Sicherung gleicher Startbedingungen in Ländern, Kreisen und Gemeinden, d.h. Abbau der Subventionskonkurrenz bei der Gewerbeattrahierung.

Überlegungen dieser Art waren schon für die Abt. III des GLPR vorgesehen, deren Einrichtung aber am Kieler Widerstand scheiterte.

So ist beispielsweise eine gemeinsam betriebene Wirtschaftsförderung für Schleswig-Holstein recht problematisch; wegen seiner ungünstigen Randlage zeigen Betriebe wenig Neigung, sich dort anzusiedeln. Deshalb kommt es mehr auf Initiativen von Wirtschaftsministerium und Kieler Landesbank an, sich individuell um Industrieansiedlungen zu bemühen.

¹ IdS Finanzsenator Brandes (HH), in: Hamburg wehrt sich gegen Industrieabwerbung, in: De Steertpogg v.24.3.66.

Eine detaillierte Erörterung dieser Fragen im GLPR kann Schleswig-Holstein nicht wünschen, weil Hamburg durch die gemeinsamen Beschlüsse Einfluß auf die individuellen Förderungsmaßnahmen nehmen könnte.¹ Auch ein 'Wirtschaftsrat'², wie ihn Hamburg 1965 erwog, stößt in Schleswig-Holstein auf wenig Gegenliebe, da es wegen seiner mangelnden Anziehungskraft darauf bedacht ist, nicht unter Hamburger Einfluß zu kommen; also spricht es sich gegen eine weitere Institutionalisierung auf regionaler Ebene aus.³ Da die Landesregierung alle Gebiete des Landes fördern muß, schafft eine weitere gezielte Förderung im Hamburg-Rand Unmut in den zurückgebliebenen Teilen, die der Ansicht sind, daß die Kreise Pinne^berg und Stormarn bereits vorrangig ihre Standortvorteile nutzen und ohnehin zu den steuerstärksten Kreisen des Landes zählen.

Der Wirtschaftsraum Schleswig-Holstein ist im Grunde nur negativ zu formulieren; er beginnt, wo die Niederelbe-Wirtschaftsregion endet, und das ist da, wo die Anziehungskraft des Hamburger Arbeitsmarktes endet.⁴

Es zeigt sich immer wieder, daß die als widernatürlich bezeichnete Grenze eben nicht einfach weggedacht werden kann. Sie stellt auch kein Datum für alle Wirtschafts- und Planungsüberlegungen dar, das man einkalkulieren könnte, sondern bildet ein solches Hindernis, daß die dringenden Planungen für die Region letztlich Stückwerk bleiben müssen.⁵

¹ Akten.

² Als unabhängige Wirtschaftskommission konzipiert. Ein Rat unabhängiger Wissenschaftler und Praktiker aus allen 3 Ländern, womit zugleich eine 'Institution' auf Dreiländerebene geschaffen wäre.

³ IdS Paul Nevermann, Rede vor dem Kieler Presseklub, 1965.

⁴ Akten; idS auch Reimut Jochimsen in: 'Mehr Kontakte zwischen Hamburg und Schleswig-Holstein', in: Hamburger Abendblatt v. 16.1.1967; anderer Meinung H. Frahm, Wirtschaftslage des Landes Schleswig-Holstein, in: Pressestelle der Landesregierung SH, Mitteilung Nr. 27/1967, S.2.

⁵ IdS Abg. Damm (SPD, SH), Plenum, Sitzung 11.11.1965; auch: Paul Nevermann, Rede vor dem Kieler Presseklub, 1965.

Fiskalisches Denken - so oft in Abrede gestellt - herrscht bei der Mehrzahl der Behörden beider Seiten vor und entzieht guten Planungsvorsätzen die Basis. Während die Landesplaner Betriebsverlagerungen in den Randraum im Interesse der Gesamtregion befürworten, fürchtet die Finanzbehörde, daß durch die Abwanderung unvertretbare Steuerausfälle entstehen und den vorhandenen Betrieben daher mehr Unterstützung zuteil werden muß.¹

Die Regionalpolitik an der Elbe kann "sich weder auf umfassende regionale Entwicklungsprogramme noch auf Entscheidungskriterien stützen ..., die auf die gesellschaftlichen Kosten und Erträge und die gesamtwirtschaftliche Interdependenz gerichtet sind."²

Dabei können Generalbebauungs-, Verkehrs- und andere Pläne wie überhaupt die Landesplanung in Kooperation mit Schleswig-Holstein und Niedersachsen "schon von ihrer Zielsetzung her kein Ersatz für einen wirtschaftspolitischen Entwicklungsplan"³ sein. Dieser könnte aber nur von einer mit Kompetenzen versehenen Stelle aufgestellt werden, die eben nicht besteht, denn der institutionelle Bereich der Planungskoordination zwischen Teilplänen und jeweiligen Planungsträgern ist noch ungelöst und harret einer Lösung.

3. Aufbaugesellschaften

Zur Sicherung der geordneten Planrealisierung regte Haake schon 1956 an, Aufbaugesellschaften für die Achsenendpunkte zu gründen, denen u.a. die technischen, verwaltungsmäßigen und finanziellen Maßnahmen und deren Koordinierung beim Aufbau des Umlands obliegen sollten.⁴ Dieser Aufgabenkatalog war jedoch zu umfassend, um verwirklicht werden zu können. Stattdessen wurde später ein gemeinsames

¹ Akten.

² Harald Jürgensen, Hans-Gerhard Voigt, a.a.O., S. 147.

³ Ebenda, Fußnote.

⁴ Abt. II, Sitzung, 13.12.1956.

Gremium vorgeschlagen, das Ansiedlungsinteressenten sachlich und objektiv hinsichtlich eines möglichen Standorts in der Region beraten sollte.¹ Die Idee einer objektiv entscheidenden Stelle mußte aber an den Interessengegensätzen der Länder und Gebietskörperschaften scheitern.

Die Kreise Pinneberg und Stormarn gründeten Aufbaugesellschaften, die mit relativ geringen Mitteln aktive Bodenvorrats- und Industriestandortspolitik betrieben.

Hamburg wollte an der Gesundung des Umlands mitarbeiten, machte aber deutlich, "daß die Vorstellung von einer seitens Hamburg gelenkten Abwanderung zahlreicher Industriebetriebe in den umliegenden Wirtschaftsraum Hamburgs nicht den Realitäten entspräche und eher die Randkreise eine Initiative zu entwickeln hätten."²

Für eine gemeinsame Aufbaugesellschaft zwischen Hamburg und Schleswig-Holstein bestand lange keine Chance; dazu trugen die 1964 in Hamburg auftauchenden Vorschläge für eine institutionalisierte Norddeutsche Wirtschaftsgemeinschaft (NWG) bei, die in Kiel großes Befremden auslösten. Erst 1966 wird ein Teil der politischen Initiative des NWG-Gedankens von Schleswig-Holstein aufgenommen, das eine "Industrie-Ansiedlungsgesellschaft Hamburg/Schleswig-Holstein" anregt. Mit dieser Gesellschaft sollen Möglichkeiten für eine umfassende Werbung geschaffen werden, um Großunternehmen für die Nieder-Elbe-Region zu interessieren. Die Gründung dieser Gesellschaft kam nicht zustande, doch fanden die Grundgedanken dieses Vorschlags Eingang in die Konferenz der Norddeutschen Wirtschafts- und Verkehrsminister.

1967 fordern Kern und Jochimsen die Schaffung einer zentralen Aufbaugesellschaft für alle Randgebiete, um die nicht ausreichenden Kontakte zwischen Hamburg und den einzelnen Randkreisen bei der Industrieansiedlung zu verstärken. Denn ansiedlungswillige Betriebe stießen

¹ Vorschlag der HK Hamburg, 1959, Akten.

² Hans Mestern, Hauptkommission HH/Nds, Sitzung, 28.1.63.

bei ihrer Standortsuche immer wieder auf Schwierigkeiten wegen der zahlreichen amtlichen Beteiligten.¹

Gegen die "Kurzichtigkeit rein fiskalischer Erwägungen" bei der Industrieansiedlungspolitik nimmt die Unabhängige Kommission Stellung; sie empfiehlt für HH/SH und HH/Nds jeweils eine von allen Gebietskörperschaften getragene Aufbau- und Förderungsgesellschaft. Diese könnte "als Träger von Bauvorhaben fungieren und im Rahmen allgemeiner, vom Gemeinsamen Landesplanungsrat verabschiedeter Richtlinien sich der Planung und der Finanzierung kommunaler Infrastrukturinvestitionen annehmen"² und zugleich eine gemeinsame kommunale Wirtschaftswerbung betreiben.

Die Länder, Kreise und Gemeinden begegnen sich in der Gesellschaft als gleichberechtigte Partner zum Austausch von Informationen und zur Erörterung ihrer Programme und treiben auf diese Weise die gemeinsame Willensbildung voran. Der Vorschlag der Unabhängigen Kommission stößt auf Bedenken:

- Wozu ein neues Gremium zum Informationsaustausch und zur Willensbildung, wo doch Räte und Ausschüsse bestehen, die zudem über engere Beziehungen zur politischen Sphäre verfügen ?
- Der Vorschlag ist zu optimistisch in der Annahme, die Gesellschaft sei arbeitsfähig, wenn Hamburg mit den Anrainern erst an einem Tisch sitze.

Dennoch hält der GLPR eine Prüfung des Projekts trotz der komplizierten rechtlichen, wirtschaftlichen und politischen Zusammenhänge, die mit dem Vorschlag verbunden sind, für geboten.

Aus all diesen Vorschlägen und Anregungen für Förderungsgesellschaften ist im Umland bisher nur die Gründung einer 'Wirtschaftsförderungsgesellschaft Südholstein mbH',³ hervorgegangen, die öffentliche Planungen realisieren

¹ 'Mehr Kontakte zwischen HH und SH', in: Hamburger Abendblatt v. 16.1.67; auch Helmut Kern, Gegenwarts- und Zukunftsaufgaben der Hamburger Wirtschaftspolitik, 1967, S. 10.

² Hamburg-Stellungnahme zum Aufbauplan, S. 94.

³ Gegr. 1968; Gesellschafter sind: Landesbank und Girozentrale Schleswig-Holstein, Wirtschaftsaufbaukasse Schleswig-Holstein AG, Wirtschafts- und Aufbaugesellschaft Stormarn mbH sowie die Kreise Stormarn, Segeberg und Lauenburg; nach Wennemar Haarmann, Die Hamburg-Rand-Planung, S. 45.

soll, soweit sie sich aus der Förderung der Wirtschaft im Gebiet der Randkreise ergeben. Ihre besondere Aufgabe besteht darin, "in der den Gebietskörperschaften eigentümlichen Art geeignete Industrie- und Gewerbebetriebe anzuwerben, für diese Gebiete Grundstücke bereitzustellen oder zu vermitteln und bestehende Betriebe zu fördern."¹

Ob sie sich positiv im Rahmen der GLPA auswirkt, ist offen, denn einmal könnte gerade ihr erfolgreiches Arbeiten zu wachsende. Mißtrauen bei Hamburger Behörden führen, zum anderen ist ihre Tätigkeit begrenzt, da der Kreis Pinneberg nicht Mitglied ist.

Die Hamburger Wirtschaftsbehörde ihrerseits stellte 1967/68 ihre Werbeorganisation um und richtete für die Stadt einen 'Wirtschaftsberatungsdienst' ein, der die verfügbaren Möglichkeiten der interessierten Wirtschaft nahebringen und deren Kontakte zur Verwaltung vereinfachen und unbürokratisch gestalten sollte.

Wie in Fragen der Wirtschaftspolitik und Industrieansiedlung, so fehlt es auch bei der Einrichtung von Aufbaugesellschaften nach über fünfzehn Jahren noch immer an einer umfassenden Gemeinsamkeit des Vorgehens. Ein weiterer Beweis für die trennende Funktion der Landesgrenzen in der Wirtschaftsregion, die es bisher -trotz aller guten Absichten - nicht verstanden hat, sich als Teil des größeren Wirtschaftsraums 'Deutsche Küste' zu begreifen und zu organisieren.

¹ Wennemar Haarmann, Die Hamburg-Rand-Planung, S. 45.

IV. Kooperation Hamburg/Niedersachsen nach 1955

A. Vorbereitende Maßnahmen und Organisation der Arbeit

Während der Gemeinsame Landesplanungsrat Hamburg/Schleswig-Holstein durch Vereinbarung der beteiligten Regierungen gebildet wurde, geht die Gemeinsame Landesplanungsarbeit Hamburg/Niedersachsen offiziell "auf Besprechungen zurück, die bereits im Jahre 1957 aufgenommen wurden und am 30. Oktober 1958 zu ersten gemeinsamen Entschlüssen führten."¹

Tatsächlich trat Hamburg schon im Herbst 1955 an Niedersachsen mit dem Vorschlag heran, zwischen beiden Ländern eine Einrichtung nach dem Beispiel des GLPR Hamburg/Schleswig-Holstein zu schaffen. Obgleich städteplanerische und industrielle Probleme noch nicht so brennend waren, wollte man in Hamburg der kommenden Entwicklung am südlichen Rand frühzeitig begegnen. Hannover reagierte darauf nur zögernd, räumte jedoch ein, daß "sich künftig städteplanerische und industrielle Probleme ergeben, die Hamburg und Niedersachsen gemeinsam betreiben."²

Ausgelöst durch ein kurzes Skriptum von Stelly (BezA Harburg) über "Gründe, die für eine baldige Bildung eines gemeinsamen Planungsrates Freie und Hansestadt Hamburg/Niedersachsen sprechen"³, wandte sich Sieveking (HH) im Oktober 1956 erneut an Hellwege (Nds). Darauf begannen Kontakte auf Staatssekretärebene, wobei die Staatssekretäre sich prinzipiell über den GLPR Hamburg/Schleswig-Holstein als Modell für die Zusammenarbeit Hamburg/Niedersachsen einig waren.

¹ Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft, Nr. 128 v. 2.6.1964, S. 5; Hervorhebung durch den Verfasser.

² Akten.

³ Als Anlage zu einem Schreiben an Harder v. 11.9.1956.

Die Kontakte fielen in einen günstigen Zeitraum, denn am 3.5.1956 hatte die Ministerpräsidentenkonferenz ein "Vorläufiges Verwaltungsabkommen zur Regelung der überregionalen Landesplanung"¹ beschlossen.

Eine nds Kabinettsvorlage von 1957 enthielt die Empfehlung, einen GLPR mit zwei Abteilungen nach dem HH/SH-Muster einzurichten. Dieses Konzept scheiterte an Einwänden aus dem Finanz- und dem Wirtschaftsministerium, die gegen eine Abt. I (Politikerabteilung) waren und den Aufwand an großen Gremien bemängelten, da man doch bisher in einfacherer Form zufriedenstellend gearbeitet habe. Stattdessen empfahl das Wirtschaftsministerium eine ad hoc-Teilnahme derjenigen Ressorts, die von einer bestimmten, beide Länder interessierenden Frage berührt wurden. Das Landwirtschaftsressort zog eine langsame Entwicklung landesplanerischer Projekte einer frühzeitigen Festlegung nach den Vorstellungen Hamburgs vor. Die Staatskanzlei wiederum erblickte in der Institution der zwei Abteilungen eine Gefahr für das "Konzentrationsprinzip in der nds. Verwaltung". Nach außen sollte das Amt für Landesplanung und Statistik weiterhin die Stelle sein, mit der außerniedersächsische Behörden verhandelten. "Intern, nicht aber in einem Gremium wie es Hamburg vorschlägt, seien von Fall zu Fall Interessenten zur Erörterung landesplanerischer Fragen hinzuzuziehen."²

¹ Akten, Hannover:

- Art. 1: "Die Regierungen der Länder ... verpflichten sich, Fragen der Landesplanung, die die Gebiete aller oder mehrerer Länder betreffen, ... gemeinsam zu erörtern."
- Art. 5: "Soll eine zusammenfassende Planung von überregionaler Bedeutung für die Verwaltungen der beteiligten Länder Verbindlichkeit erlangen, so bedarf es hierzu von Fall zu Fall eines besonderen Abkommens."

² Akten.

Die niedersächsische Marschroute war im Frühjahr 1957 festgelegt:

- Grundsätzliches Ja zur Zusammenarbeit mit Hamburg.
- Ein Gemeinsamer Landesplanungsrat mit einer politischen Abteilung nach dem Vorbild HH/SH ist ungeeignet.
- Das Innenministerium (MdI), dem das Amt für Landesplanung und Statistik untersteht, muß über alle Fragen der Landesplanung, die ein Nachbarland berühren, unterrichtet werden. Dem MdI obliegt die Koordinierung und Federführung.

Wenn Hannover bekräftigte, die Kooperation in gemeinsam interessierenden Fragen der Landesplanung solle zwischen den institutionell dazu berufenen Organen der Landesregierung und des Senats vor sich gehen, dann war damit genau das eingetreten, was Hamburg verhindern wollte. Denn der Hauptgedanke der hamburgischen Initiative war, ein "Versanden" (Harder) der Erörterungen über Planungsfragen in Ressorts und Referaten zu vermeiden.

Niedersachsen blieb inhaltend-abwartend; es reagierte nur auf Hamburgs Initiativen, die unterstrichen, daß es für beide Länder wirklich außerordentlich förderlich wäre, nach dem HH/SH-Muster zu verfahren.

Aktivität zeigten dagegen andere Stellen. Der Lkr Harburg und die Bezirksregierung in Lüneburg drängten bei der Landesregierung auf eine gemeinsame, von großräumlichen Gesichtspunkten getragene Planung mit der Hansestadt. "Wenn es nicht in Kürze gelingt, eine planerische Zusammenarbeit auf Landesebene unter intensiver Beteiligung des Bezirks und der Landkreise zu finden, besteht die Gefahr, daß die zwischen den unmittelbar Beteiligten getroffenen Lösungen Stückwerk werden."¹ Dabei gingen Bezirk und Landkreis 'selbstverständlich' davon aus, daß Schleswig-Holstein an dieser Kooperation teilnehmen würde.

¹ Schreiben des RP Lüneburg an das MdI in Hannover v. 13.5.1957.

Ende Juli kam es zu einem Treffen von Beamten beider Seiten, das als Beginn der periodischen Zusammenkünfte von Ressortvertretern der Länder angesehen werden muß. Diese Treffen wurden jeweils vom Staatssekretär im MdI und vom Senatssyndikus vereinbart und als "Sitzung von Vertretern Niedersachsens und Hamburgs über Fragen gemeinsamer Landesplanungsarbeit" bezeichnet. Auf niedersächsische Einwände hin wurde der TOP "Aussprache über die Möglichkeiten der Bildung eines Gemeinsamen Landesplanungsrates Hamburg-Niedersachsen" noch vor der ersten Zusammenkunft von der Tagesordnung abgesetzt.

Obwohl Hamburg bedauerte, daß es seine Organisationsvorstellungen nicht hatte durchsetzen können, war es dennoch erfreut, künftig wenigstens über intensiviertere Kontakte mit Hannover verfügen zu können. Dies war wichtig, weil schon zwischen dem Lkr Harburg, der Regierung in Lüneburg und dem BezA Harburg Kontakte bestanden, denen aber eine Klammer fehlte, die die gemeinsame Behandlung der Planungsfragen ermöglichen und entsprechende Verwaltungsmaßnahmen veranlassen konnte.¹

Niedersachsen machte seine Abneigung gegen den Apparat eines Landesplanungsrates geltend, der wegen seiner andersartigen, oft untypischen und umfassenden Fragestellungen nur schwer in bestehende Ressort- und Verwaltungsabgrenzungen einzufügen war. Der Hauptgrund dürfte gewesen sein, daß bei verschiedenen Gruppen in der Landesregierung ein starkes Mißtrauen gegen die Pläne bestand; sie fürchteten, Hamburg könne unter dem Deckmantel eines Landesplanungsrates Ziele verfolgen, die Niedersachsen nicht billigt. Nach dem prinzipiellen Ja zur Kooperation sprach die Landesregierung "bezüglich der Art des Vorgehens zunächst wenigstens ein Nein."²

¹ IdS Stelly (Leiter des BezA Harburg), Sitzung HH/Nds v. 29.7.1957.

² Akten.

Niedersachsen wollte nicht, daß eine neue Institution geschaffen wird, die auf "längere Sicht zu wer weiß welchen Folgerungen führt."¹ Deshalb sollten bei den jeweiligen Themen nur die berufenen Vertreter des Landes tätig werden, während Hamburg besonderen Wert darauf legte, daß das Arbeitsgremium aus namentlich festgelegten Personen besteht. Das von Niedersachsen durchgesetzte Prinzip war von Nachteil, weil nach ihm unmittelbare Einzelprobleme angegangen wurden, statt zunächst die übergeordneten Planungsfragen zu klären, um erst danach auf die Einzelthemen zu kommen.²

Die Zusammensetzung des gemeinsamen Planungsgremiums wechselte auf beiden Seiten je nach Problematik des Verhandlungsgegenstands und unterschied sich damit vom GLPR HH/SH.

Niedersachsen sah in der lockeren, wechselnden Zusammensetzung eine gute Möglichkeit, auch andere als nur Stadtrand-Probleme Hamburgs zu diskutieren, - beispielsweise das 'Cuxhaven-Thema', das die beiderseitigen Beziehungen schon lange trübte.

Exkurs: Cuxhaven-Frage

Mit dem Groß-Hamburg-Gesetz von 1937 und anderen Gebietsbereinigungen gingen von Hamburg die Stadt Cuxhaven und verschiedene ihrer Randgemeinden auf Niedersachsen über. Zur Sicherung Hamburger Schifffahrtsinteressen wurden nach § 4 der 4.DVO³ zu dem Gesetz über Groß-Hamburg im Hafengebiet liegende Flächen bei Hamburg belassen.

§ 5 der 4.DVO räumte Hamburg darüber hinaus ein Interessengebiet ein, in dem für bestimmte Maßnahmen - wie Einführung von landesrechtlichen Vorschriften auf dem Gebiet des Wege- und Wasserrechts sowie der Landesplanung - die Zustimmung Hamburgs eingeholt werden mußte.

¹ Akten.

² IdS Hans Harder, Sitzung HH/Nds, 29.7.1957.

³ 4.DVO zu dem Gesetz über Großhamburg v. 22.3.1937, RGBl. I, S. 335.

Da nach 1937 jederzeit die Möglichkeit bestand, unüberbrückbare Meinungsunterschiede durch Ministerialentscheidung letztinstanzlich zu lösen, wurde diese Lösung als praktikabler Kompromiß angesehen. Bei der "heutigen scharfen Abgrenzung der Länderpositionen gegeneinander können dagegen Nachteile und Interessenkollisionen nicht ohne weiteres ausgeglichen werden. Die Cuxhaven-Regelung muss sich daher auf die Dauer belastender auswirken, als dies bei ihrer Schaffung vorausgesehen werden konnte."¹ So benötigte Cuxhaven zum Ausbau seines Fischereihafens dringend Teile des unter hamburgischer Kontrolle stehenden Geländes, deren Freigabe die Hansestadt jedoch ablehnte. "Die Folge ist, dass damit der Ausbau unterbleibt und die wirtschaftliche Fortentwicklung der Stadt gehemmt ist. Solche und ähnliche Fälle drängen zu einer Revision."²

1955 kam nach fünfjährigen zähen Verhandlungen ein Staatsvertrag zustande, der der Cuxhavener Fischwirtschaft gebietsmäßige Zugeständnisse brachte und Hamburg an anderer Stelle mit Bodeneigentum entschädigte. Hamburgs Versuche, durch umfangreiche Landankäufe 1956/57 diesen Ausgleich in seinem Interesse zu beschleunigen, trugen nicht zur Verbesserung des Klimas zwischen beiden Ländern bei. Niedersachsen fürchtete nämlich nicht zu Unrecht, daß einige Gemeinden nur zu gern für einen guten Preis zum Landverkauf an Hamburg bereit waren, das dadurch die Chance erhielt, sich frühzeitig eine Basis für mögliche Entwicklungen seiner Wirtschaftspolitik zu schaffen. Denn Tendenzen im Schiffbau (Schiffsgrößen, - tiefgang), ein stärkerer Zug der Montan-Industrie zur Küste und Vorhafeninteressen konnten Hamburg eines Tages zwingen, Raumreserven an der Küste zu nutzen.

Deshalb wollte Hannover - im Gegensatz zu Hamburg - das Cuxhaven-Thema von Beginn an in die Erörterungen landesplanerischer Fragen einbezogen wissen.

¹ Hans Werner Humberg, Hamburgs Rechtsstellung in Cuxhaven, 1955, S. 86.

² Ebenda.

1956/57 war es noch nicht gelungen, die Erkenntnisse und Planungen, über die die Planungsstellen in Hannover und Hamburg sich weitgehend einig waren, bis an die Regierungsinstantz und die maßgeblichen Politiker heranzutragen.

B. Innerniedersächsische Verfahrensregelung für die überregionale Landesplanung

Es fällt Hannover 1957 nicht leicht, ein innerbehördliches Abstimmungsverfahren für den 'unhandlichen' Bereich der überregionalen Planung im Rahmen des eingefahrenen und gewohnten Verwaltungshandelns zu finden.

Für die Arbeit mit Hamburg ergeben sich folgende Prinzipien:¹

- Ziel muß sein, gegenüber Hamburg eine alle niedersächsischen Interessen wahrende Auffassung zu vertreten, d.h. die Ressorts sollen in Planungsfragen von raumordnerischer Bedeutung erst die anderen interessierten Ressorts innerhalb der niedersächsischen Landesplanung konsultieren, damit eine 'gepoolte Landesmeinung' entsteht. Die Bildung einer solchen Auffassung ist langwierig und zeitraubend, da nicht nur mit den Ressorts, sondern auch mit den nachgeordneten Behörden (Regierungspräsidien und Landkreise) und mit den Kommunen Fühlung aufgenommen werden muß.
- In einer Vorläufigen Liste sollen die Fragen katalogisiert werden, an deren Erörterung und Lösung Niedersachsen vornehmlich interessiert sein muß.
- Die Federführung muß auf jeden Fall bei den Ressorts in Hannover verbleiben; man argwöhnt, Hamburg könne neben den Verhandlungen mit der Landesregierung in Einzelfragen auch Besprechungen mit örtlichen Stellen führen. Deshalb weist Hannover die Kreise und Kommunen auf die entstehende Aufsplitterungsgefahr hin.
- Verhandlungen mit Hamburg dürfen nur auf Regierungsebene und unter Koordinierung durch die Landesplanung im MdI stattfinden.
- Vertreter in Unterausschüssen sollen vorher grundsätzlich die Auffassung des Landes feststellen, d.h. bei akut auftretenden Problemen können der/die Vertreter keine sofortigen Stellungnahmen abgeben.

¹ Akten.

Bei all diesen - aus niedersächsischer Sicht verständlichen - Sicherungsmaßnahmen wird die oft betonte sekundäre Rolle der politischen Grenze zur Phrase; dabei bestanden im Anfangsstadium 1956-58 noch keine allzu starken Interessengegensätze im Hamburger Südraum, denn von Finanzfragen und Problemen der Industrieansiedlung war noch gar nicht die Rede. Niedersachsen trat recht widerwillig in die gemeinsame Landesplanungsarbeit mit Hamburg ein. Hierin liegt ein wesentlicher Unterschied zur Anfangsphase der Zusammenarbeit Hamburg/Schleswig-Holstein, die ihre Arbeit in einem weitgehend institutionalisierten Landesplanungsrat aufnahm. Hamburg und Niedersachsen begannen unter der Bezeichnung "Sitzung von Vertretern Niedersachsens und Hamburgs über Fragen gemeinsamer Landesplanungsarbeit" (1957), änderten dies in "Hauptsitzung von Vertretern Hamburgs und Niedersachsens betr. gemeinsame Landesplanungsarbeit" (1961) und kamen zu "Sitzung der Hauptkommission der Gemeinsamen Landesplanungsarbeit Hamburg/Niedersachsen" (1963).

C. Beteiligung kommunaler und nachgeordneter Stellen

Mit Beginn der Arbeit sieht sich die Landesregierung in Hannover wiederholten Wünschen der nachgeordneten Dienststellen und Gebietskörperschaften aus dem Hamburg-Rand auf Mitbeteiligung an der Landesplanungsarbeit ausgesetzt. Zunächst sind es die Regierungsbezirke Lüneburg, Stade und die Landkreise Harburg und Stade, die sich dagegen wenden, die Landesplanung mit Hamburg als rein verwaltungsmäßige Aufgabe zentraler Landesdienststellen anzusehen. Als sie merken, daß sie von den Planungsüberlegungen selbst stark betroffen sind, werden 1958 auch einige Gemeinden hellhörig: "Die Öffentlichkeit, besonders aber die betroffenen Gemeinden haben ein Recht darauf, die Gedanken der Landesplaner zu erfahren. ... Praktische Planungsarbeit kann nur in Zusammenarbeit

mit den örtlichen Kommunalpolitikern geleistet werden."¹

Die unterschiedliche Organisation des Stadtstaats und des Flächenstaats wirft Probleme bei der Beteiligung weiterer Stellen auf. Sind bei Hamburg in den einzelnen Zweigen der Verwaltung staatliche und kommunale Ebene fast immer identisch, so ist in Niedersachsen von der "Landesregierung ... zu den Gemeinden und wieder zurück meist ein weiter Weg."² Dabei handelt es sich in Niedersachsen nicht nur um die technische Gliederung einer einheitlichen Verwaltung, sondern um "verschiedene Ebenen politischer Willensbildung zwischen staatlichen Stellen und kommunalen Körperschaften."³

Daher äußern Vertreter im MdI schon früh den Verdacht, die Realisierung der ersten Gemeinsamen Empfehlungen von 1958⁴ könne "ernsthaft durch Sonderverhandlungen zwischen Hamburg und den beteiligten Gemeinden und Landkreise" gefährdet werden."⁵ Derartige Verhandlungen sollen zwar nicht ganz unterbunden werden, doch wird deutlich gemacht, daß "eine strenge Koordination nötig sei und daß die Verantwortung für die Gesamtplanung allein das Land trage."⁶

Niedersachsen hat auf dem Gebiet gemeinsamer Planung größere Probleme als Schleswig-Holstein, weil es gebietsmäßig umfangreicher ist und zwischen Landesregierung und Landkreisen noch über die Regierungsbezirke als Mittelinstanz des Verwaltungsaufbaues verfügt. Eine 'Zersplitterung' droht dem niedersächsischen Gefüge auch daher, daß die "Bevölkerung der Randgebiete größtenteils eine

¹ H. Wittwer (Leiter einer AG von 15 Stadtrandgemeinden im Lkr Harburg), "Landesplaner orientieren sich", in: Hamburger Echo v. 23.9.1958. Dazu: "Auch die Stadtrandgemeinden hören", in: Harburger Anzeigen und Nachrichten v. 23.10.1958.

² Otto Bennemann, Berührungspunkte hamburgisch-niedersächsischer Interessen, in: Neues Archiv für Niedersachsen, 4/1966, S. 273.

³ Hans Meffert, Raumordnungsvorstellungen für das niedersächsische Gebiet südlich Hamburg, in: Raumordnung an der Niederelbe, S. 42.

⁴ Abgedruckt in: Raumordnung an der Niederelbe, S. 175 f.

⁵ Akten.

⁶ Akten.

Eingemeindung nach Hamburg"¹ erstrebt. Schon bei dem Streit um den Sitz der Kreisverwaltung im Landkreis Harburg 1956/57 wurde von der prohamburgischen Arbeitsgemeinschaft der 15 Randgemeinden "ernsthaft überlegt ..., ob nicht der direkte Anschluß an Hamburg gesucht werden soll."² Die Motive für diese überraschende Hamburg-Orientierung liegen in erhofften wirtschaftlichen Vorteilen und in dem zu großen Leistungsgefälle zwischen Hamburg und den niedersächsischen Randgemeinden.

Das Bestreben, eine Beteiligung unterer kommunaler Stellen erst dann zu erwägen, wenn konkrete Dinge oder mangelnde Ortskenntnisse dies verlangen, war nicht durchzuhalten. Es ist verständlich, "daß sich bei der Bevölkerung, und zum Teil auch in den kommunalen Gremien eine gewisse Skepsis breitmachte, die sich zeitweilig und regional unterschiedlich zur Ablehnung der gemeinsamen Planungsarbeit verdichtete, wobei das Übergewicht der Großstadt Hamburg immer wieder in den Kreis der Diskussion gerückt wurde."³ Die Regierungspräsidenten in Lüneburg und Stade wurden deshalb schon 1957 zu den Beratungen hinzugezogen; auch die Kreise nahmen informell teil, bis sie von März 1961 an offiziell zu den Kommissionssitzungen eingeladen wurden. Dies war umso wesentlicher, als die Kontakte in der Gemeinsamen Landesplanungsarbeit für die Kreise nicht nur planerische Bedeutung erhielten, sondern kommunalpsychologisch wichtig waren. So wurde die Beteiligung der Kreise mit "großer Genugtuung" (Dehn, OKD Lkr Harburg) aufgenommen.

¹ Akten.

² "Wird Harburg Kreissitz?", in: Norddeutsche Nachrichten v. 11.3.1957.

³ Andreas Dehn, (OKD Lkr Harburg), Die Gemeinsame Landesplanungsarbeit Hamburg/Niedersachsen im Blickfeld der niedersächsischen Randkreise, in: Raumordnung an der Niederelbe, S. 95 f; auch v.d. Decken, (OKD Lkr Stade), Sitzung HH/Nds, 10.3.61.

D. Diskrepanz von Planaufstellung und -durchführung

Die Phase zwischen 1957 und 1961 diente vornehmlich der Erarbeitung der eigenen Landesentwicklungspläne. Hamburg schloß Ende 1960 die Arbeiten an seinem später so kritisierten Aufbauplan ab, und Niedersachsen legte 1961/62 seinen Landesentwicklungsplan vor.

Von einer einheitlichen Schau oder gar Planung der Gesamtregion kann kaum die Rede sein, wenn Hamburg nach Abschluß seines Aufbauplans 60 bemerkte, es sei "nunmehr sehr interessiert, mit seinen Nachbarländern eine geordnete Entwicklung in den angrenzenden Randgemeinden abzustimmen."¹ Bei dem bekannten Mißtrauen des Umlandes gegenüber der Kernstadt wurde dieser hamburgische Alleingang im Süden als ebenso zurücksetzend empfunden wie im Norden.

1. Hemmende Funktion der Gemeinden

Eine Ordnung des südlichen Raumes wurde dringend, da sich die Gemeinden wenig um den Inhalt der 1. Empfehlung der Gemeinsamen Landesplanungsarbeit Hamburg/Niedersachsen vom Oktober 1958 kümmerten. Sie hielten sich mehr an ihr Selbstverwaltungsrecht und hofften, in der Realisierung eigener Planungsvorstellungen hauptsächlich ihr Gewerbesteueraufkommen zu erhöhen.

Die Planer beider Länder waren sich seit langem prinzipiell über die Notwendigkeit einer straffen Plandurchführung einig. Nur, "in Hannover ist man nicht in der Lage, die Konsequenzen daraus zu ziehen, sondern kapituliert vor dem Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden, die in egoistischer Kirchturmspolitik jede überregionale Planung ablehnen."²

¹ Akten.

² Karl-Heinz Rütke, Wilde Planung am Hamburger Südrand, in: Die Welt, - Hamburger Nachtausgabe -, v. 14.4.1961.

Diese heftige Kritik ist nicht ganz berechtigt, denn sie verkennt, daß in Niedersachsen erst der Entwurf eines Landes-Raumordnungsprogramms vorlag, der zwar Leitvorstellungen für die RO enthielt, die aber noch nicht in allgemein verbindliches Recht gekleidet werden konnten.

Niedersachsen hob die verfassungsrechtlich gesicherte Zuständigkeit der Gemeinden hervor, die dem Land verbietet, den Kommunen bestimmte Flächennutzungspläne vorzuschreiben. Hamburg nahm in dieser Frage eine mehr pragmatische Haltung ein. Es wollte - soweit es Regionalaspekte zuließen - gemeindliche Wünsche im Gesamtplan berücksichtigen; doch bedingen finanzielle Unterstützungen im Planungsraum eine Unterordnung kommunaler Interessen unter die Gesamtkonzeption der Region.¹

An diesem Punkt erweist sich, daß eine relativ schwache Regierung eines armen Landes nicht die Macht besitzt, einen Landesteil am 'goldenen Zügel' der Finanzen zu halten; denn erstens verfügt Niedersachsen, das hohe Zuschüsse innerhalb des horizontalen Finanzausgleichs erhält (1968: 612,4 Mio DM)², über wenig freie Manövriermasse im Landeshaushalt, zum andern achten die übrigen Landesteile gerade wegen der finanziellen Enge argwöhnisch darauf, daß kein Gebiet überproportional an eventuellen Förderungen partizipiert.

2. Absicherung der Planungsvorstellungen

a) [^]Vorstöße zu stärkerer Institutionalisierung der Zusammenarbeit

Die beginnende Planrealisierung um 1961/62 läßt finanzielle Fragen, die man bisher bewußt aus der Diskussion hielt, mehr in den Vordergrund treten.

¹ IdS Kurt Struve, Sitzung HH/Nds, 10.3.1961.

² Quelle: Finanzbericht 1970, hrsgg. v. Bundesministerium der Finanzen, S. 172, Übersicht 2.

Ab 1961 nehmen erstmalig Vertreter der Finanzministerien an den Sitzungen der Hauptkommission teil. Bis dahin galt, was im Juni 1957 - vor dem ersten Treffen - unerlässlich schien, daß von Hamburg und Niedersachsen "niemand beteiligt ist, der der Finanzbehörde angehört"¹, um ein frühes Scheitern der Kontakte durch Finanzfragen zu vermeiden. Zur Behandlung des dringender werdenden Problems der Planrealisierung und der damit verbundenen finanziellen Überlegungen regt Hamburg 1961 (März) die Bildung einer 'Grundkommission' an, die ein gemeinsames Vorgehen beider Länder ausarbeiten soll. Auch soll sie als Zusammenfassung der drei Unterkommissionen² erforderlichenfalls ortsnahe arbeitende Ausschüsse zur Vorklärung bestimmter Einzelfragen bilden.

Auf niedersächsischen Vorschlag hin wird die Kommission 'Vorbereitungskommission' genannt, weil Hannover strikt darauf achtet, daß sich kein eigenständiges Gremium etabliert, sondern Entscheidungen nur von den jeweiligen Fachbeamten der Hauptkommission gefällt werden. Die Befürchtung, Hamburg könne auf indirektem Weg seinem Ziel stärkerer Institutionalisierung der Arbeit näherkommen, ist nicht ganz grundlos; unter der Hand gab es nämlich Vorstellungen, zwischen der Hauptkommission und den Unterkommissionen ein 'Führungsgremium' einzurichten, das den Unterkommissionen gegebenenfalls Aufgaben zuweisen sollte.

Diese scheinbar nebensächlichen Nuancierungen zeigen einmal mehr das latente Mißtrauen auf der einen Seite und den Willen auf der anderen, jede Chance zur stärkeren gegenseitigen Verzahnung zu nutzen.³

¹ Harder an Westerkamp, 21.6.1957.

² Eingesetzt am 27.2.1958, Sitzung HH/Nds.
 Unterkommission Bevölkerung
 " Siedlung und Arbeitsstätten
 " Natur und Landschaft.

³ Akten.

Nach den Finanzfragen (1960/61) beeinflussen Überlegungen zur Industrialisierung und Industrieansiedlung zunehmend die Diskussion in der GLPA. Dabei schafft das von Hamburg betriebene Süderelbe-Programm (umfassende Industrieansiedlungspläne im Hamburger Süden) viel Unmut beim südlichen Nachbarn. Insofern kommt ein neuer Vorstoß von Hamburg auf stärkere Institutionalisierung im Sommer 1964 in einer psychologisch ungünstigen Situation und vermehrt nur die ohnehin bestehenden Vorbehalte gegen Hamburger Aktivitäten. Auch der Wunsch mehrerer Landtagsabgeordneter aus dem Umland, die gemeinsame Planung von der Beamten- auf die Politikerebene zu heben, hat zu wenig Gewicht.

Statt einer Änderung der Organisationsstruktur empfiehlt ^Niedersachsen eine Vertiefung der gemeinsamen Tätigkeit von der materiellen Raumordnungsaufgabe her, die notwendig erscheint, da von den vorgesehenen großen Planungen Hamburgs im Süderelberaum künftig ein starker Siedlungsdruck auf das niedersächsische Umland zu erwarten ist. Die von beiden Seiten angestrebte Überprüfung der Arbeitsmethode der Landesplanungsarbeit muß gleichzeitig eine Skalenvergrößerung enthalten, da der Hamburger Ausstrahlungsbereich wachsen wird. Deshalb sollen nach niedersächsischer Vorstellung besser die jeweiligen Planungsbehörden und der Bewilligungsausschuß des Förderungsfonds mit mehr Aufgaben betraut werden, "als eine Institution mit quasi Kabinettsrang zu schaffen."¹

Obwohl der GLPR Hamburg/Schleswig-Holstein nicht zu den Organisationsformen gerechnet wird, denen von den Ländern Hoheitsbefugnisse übertragen worden sind oder auch nur der Charakter eines Beratungs- und Koordinierungsgremiums zuerkannt ist, fürchtet Niedersachsen, daß ein Landesplanungsrat früher oder später doch Hoheitsbefugnisse an sich ziehen könnte.

¹ Akten.

Die juristische Interpretation, wonach alle Beschlüsse des Landesplanungsrates in den Ländern eine der Landesverfassung entsprechende landesrechtliche Bestätigung bedürfen, ändert daran wenig. Die Furcht Hannovers ist politischer Natur: während Schleswig-Holstein nur eine wichtige Grenze zu einem anderen Bundesland besitzt - zu Hamburg -, grenzt Niedersachsen auch an Hessen und Nordrhein-Westfalen. "Würde man jeweils Abgeordnete aus den Grenzkreisen zu den Planungsbeiräten entsenden, drohe die Gefahr der Verzettlung. Kurz: Niedersachsen hat ganz offensichtlich Manschetten davor, daß zentrifugale Kräfte wirksam werden, Kräfte, die von Hannover wegstreben."¹

Die angespannte Haushaltslage der Länder ab 1966 machte weitere Überlegungen zur Intensivierung der Arbeit, Ausweitung des Planungsraumes und damit auch zu höheren Infrastrukturausgaben sowieso hinfällig. Gerade Niedersachsen konnte angesichts seiner Verantwortung für alle Landesteile auf keinen Fall deutlich größere finanzielle Anstrengungen im Randraum zu Hamburg unternehmen, da dies auch politisch nicht durchzuhalten gewesen wäre. Die niedersächsische Koalitionskrise von Juli/August 1965 mit der Neubesetzung des Postens des Innenministers ließ die Erörterung solcher Grundprobleme gemeinsamer Planungsarbeit für längere Zeit ruhen.

Einen günstigen Ansatzpunkt zur Betonung der Kooperation beider Länder bot 1967 die 'Jubiläumssitzung' der Hauptkommission (10 Jahre). Ministerpräsident Dieckerichs begrüßte die durch Teilnahme von Kabinettsmitgliedern beider Länder an einer Sitzung auch nach außen sichtbar gemachte Zusammenarbeit, legte aber zugleich Wert darauf, "daß diese Zusammenarbeit nicht institu-

¹ "Ein Niedersachse in Hamburg", in: Hamburger Morgenpost v. 20.11.1965. Dazu: Otto Bennemann (Nds MdI), Berührungspunkte hamburgisch-niedersächsischer Interessen, in: Neues Archiv für Niedersachsen, 4/66, S. 271 ff.

tionalisiert werde."¹ Während die wesentlich stärker institutionalisierte Arbeit Hamburgs mit dem nördlichen Nachbarn in Presse und Öffentlichkeit größere Publizität besitzt, ist die Hamburg/Niedersachsen-Arbeit bisher nur wenig ins öffentliche Bewußtsein gedrungen. Daraus werden - besonders in der Hamburger Bürgerschaft - Rückschlüsse auf Intensität und Umfang der überregionalen Landesplanung gezogen. Deshalb erneuert Hamburg sein Bestreben, Parlamentarier an der Arbeit zu beteiligen, so wie es im GLPR HH/SH der Fall ist; dies wird im niedersächsischen Raum von Landtags-, Kreisabgeordneten und Parteipolitikern unterstützt.² Hannover aber will es bei der jetzigen Form der Zusammenarbeit belassen und hält eine Beteiligung von Abgeordneten nicht für zweckmäßig.

Die Debatte in der Bürgerschaft vom April 1967³, vom Dezember 1967 und die Vorschläge der Unabhängigen Kommission zur engeren Zusammenarbeit der Länder sind erneut Anlaß, an Niedersachsen mit dem Gedanken einer engeren Form der Zusammenarbeit heranzutreten, die die unerläßliche verantwortliche Beteiligung der Ministerien sichern soll.

Die unzureichende Gemeinsamkeit HH/Nds liegt weniger an Hamburg als an Niedersachsen; das "mangelnde Interesse

¹ Akten.

² Akten; auch: 'John Leyding: Parlamentsvertreter mit in den Landesplanungsrat!', in: Harburger Anzeigen und Nachrichten v. 28.6.1968.

³ Stenographischer Bericht, Hamburger Bürgerschaft, 25. Sitzung am 11.4.1967, S. 1032: "... wie sehr es nun endlich an der Zeit ist, die Mitwirkung von Landtagsmitgliedern aus Niedersachsen und von Hamburger Bürgerschaftsmitgliedern sicherzustellen. ... Parteifreunde aus den Aufbaubereichen Buxtehude, Buchholz, Winsen, aus den Kreisen Harburg und Stade und auch aus den Regierungsbezirken Lüneburg und Stade diesen Wunsch geäußert haben." (John Leyding, SPD).

der Landesregierung an dem an Hamburg angrenzenden Gebiet, der Gemeindeegoismus und die Angst vor der Eingemeindung nach Hamburg"¹ sind Haupthindernisse niedersächsischen Entgegenkommens. Auch der Vorschlag des LT-Abgeordneten N. Dreyer (Bützfleth/Stade, FDP), die Parlamentarier zu beteiligen, wird von Lehnert (Nds MdI) im Landtag mit der Begründung abgelehnt, daß die Landesregierung jeweils im RO-Bericht Rechenschaft ablege, so daß das Parlament die Möglichkeit habe, auf die Zusammenarbeit Einfluß zu nehmen. Zudem sollen die kommunalen Gebietskörperschaften im Zuge der Verwaltungs- und Gebietsreform stärker an der Planung beteiligt werden.²

b) Arbeitskreis Grundsatzempfehlung

Auf der Jubiläumssitzung der Hauptkommission 1967 trat die Bedeutung größerer Zukunftsaufgaben für die gemeinsame Landesplanungstätigkeit klar hervor. Besonders die Stellungnahme der Unabhängigen Kommission von 1967 und verschiedene andere Gutachten zeigen einen neuen Abschnitt in der Arbeit an. "Wenn es bisher primär darum ging, die örtliche Infrastruktur zu verbessern, dürfte in Zukunft der größere Raum in den Vordergrund der Überlegungen treten."³

Der Auftrag an die Unabhängige Kommission enthielt die Aufforderung, Einzelfragen des Hamburger Aufbauplans von 1960 zu überprüfen und diese "in Zusammenhang mit der allgemeinen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung Hamburgs und seiner Region zu sehen, einschließlich der interregionalen und internationalen

¹ IdS Westphal (Bürgerschaftsabgeordneter CDU), "Harburg aufwerten!", in: Harburger Anzeigen und Nachrichten v. 18.4.1968.

² Nds Landtag, VI., 19. Tagungsabschnitt, 42. Sitzung v. 5.2.1969, Stenographischer Bericht, Sp. 3877 f.

³ Herbert Weichmann, 18. Sitzung Hauptkommission HH/Nds, 25.10.1967.

Verflechtungen. ... Vor solchem Hintergrund kommt den gegenseitigen Beziehungen Hamburgs mit den umgebenden Gebieten ... besondere Bedeutung zu."¹

All diese massiven Hinweise auf Neuüberlegungen für die Region, die schon im Juni 1965 von Niedersachsen hinsichtlich einer Überprüfung der pauschalen Empfehlungen von 1958 gefordert wurden, führten zu Hamburgs Vorschlag, einen Unterausschuß 'Planung' einzusetzen. Niedersachsen ging diese Bezeichnung zu weit, und es setzte die neutralere Formulierung 'Arbeitskreis Grundsatzempfehlung' (AK) in der Jubiläumssitzung durch.

Der AK (je 5 Vertreter) sollte

- den Bau der BAB-Westliche Umgehung Hamburgs und des Elbeseitenkanals in ihren Auswirkungen auf den Planungsraum untersuchen,
- mehrere Gutachten², die zwischen 1965 und 1967 über Hamburg und den niedersächsischen Teil der Region erschienen waren, auswerten, um die pauschalen Empfehlungen der Hauptkommission von 1958 und 1961 der neuen Entwicklung anzupassen und
- vorbereitende Arbeiten zu einem RO-Plan für den gemeinsamen Planungsraum leisten, der die Ziele der RO und Landesplanung umreißt.

¹ Hamburg-Stellungnahme zum Aufbauplan 1960, S. 12.

² Harald Jürgensen, Produktivitätsorientierte Regionalpolitik als Wachstumsstrategie Hamburgs, 1965; Erwin Massute, S-Bahn-Planung für den Raum Süd-Hamburg, 1965; Wissenschaftliche Empfehlungen zur künftigen räumlichen Entwicklung des Landes Niedersachsen, 1966; Die Entwicklung von Wirtschaft und Bevölkerung des Regierungsbezirks Lüneburg 1950-1980, 1966; Wirtschaftliche Entwicklungsmöglichkeiten des Landes Niedersachsen bis zum Jahre 1980, 1967; Hartmut Scholz, Raumordnung im Elbe-Weser-Dreieck, 1967; Hamburg-Stellungnahme zum Aufbauplan 1960, 1967; Untersuchung zum Wochenendverkehr der Hamburger Bevölkerung, 1967; Wilhelm Wortmann, Planungsgutachten Süderelberaum, 1968; Verwaltungs- und Gebietsreform in Niedersachsen, 1969.

c) Planungskonzeption

Die Konzeption von 3 Aufbauachsen¹ im südlichen Planungsraum lag 1957 bereits der Hamburger "Liste der gemeinsamen Planungsprobleme Hamburgs und Niedersachsens" zugrunde, wobei an eine Gesamtorientierung auf die Achsendpunkte Buxtehude, Buchholz und Winsen gedacht war. Eine Schrift von 1957 über die Schwierigkeiten des Regierungsbezirks Stade durch seine Hamburgnähe hält "eine systematische Tiefengliederung entlang der Aufbau-Achsen für zweckmäßig"².

In die 1. Empfehlung zur räumlichen Entwicklung v. 30.10.1958 ging nur die Konzeption von Entlastungszentren/Aufbauorten ein (Buxtehude, Buchholz, Winsen), da Niedersachsen sich gegen eine generelle Abgrenzung des Planungsraumes HH/Nds sträubte. Vielmehr sollte der Planungsbereich wegen der Verschiedenartigkeit von Planungsprojekten jeweils im Zusammenhang mit den einzelnen Fragen bestimmt werden.

Nachdem die Probleme im südlichen Gebiet zunahmen, versuchte Hamburg 1967, zu einer Ausdehnung des gemeinsamen Planungsgebietes und zu einer eventuellen Erweiterung des aus dem Aufbaufonds geförderten Gebietes zu kommen. Denn da das Erfordernis großräumiger, zukunftsorientierter Planung für ein größeres Gebiet gilt als nur den Sektor, in dem unmittelbare Infrastrukturmaßnahmen realisiert werden, sind Planungs- und Förderungsraum nicht identisch.

Die umfangreichen Erörterungen innerhalb des AK Grundsatzempfehlung führten zu einer 'Horizontenerweiterung', die den Planungsraum als wesentlichen Bestandteil des norddeutschen Küstenraumes beurteilte und für die Gemeinsame

¹ Hamburg - Buxtehude,
Hamburg - Winsen - Lüneburg,
Hamburg - Buchholz;
vgl. Sitzung HH/Nds v. 21.11. 1957.

² Das niedersächsische Hamburg-Problem aus der Sicht des Regierungsbezirks Stade, 1957; Akten Hannover.

Landesplanungsarbeit vorausschauende ordnende Maßnahmen südlich der Elbe im Umkreis von 50km vom Hamburger Rathaus vorsah. Dadurch gewannen Vorhaben und Maßnahmen überörtlicher Bedeutung an Gewicht und an planerischer Absicherung.¹

Die Empfehlung vom Mai 1969 sieht zur 'sinnvollen Strukturierung' folgende Entwicklungsachsen vor:

- Achse West: Harburg - Buxtehude in Richtung Stade,
- Achse Süd : Harburg - Buchholz in Richtung Tostedt,
- Achse Ost : Harburg - Winsen in Richtung Lüneburg.

Das Achsenkonzept im südlichen Planungsgebiet enthält die Auflage, einer "bandartigen Bebauung in den Achsen ... entgegenzuwirken."² Dabei ist gedacht an eine perlenschnurartige Ausgestaltung der Achsen, d.h. auf den Achsen werden einige Siedlungs- und Arbeitsstättenschwerpunkte vorrangig entwickelt, indem für "zusammengehörige Teilräume ... die Aufstellung gemeinsamer Flächennutzungspläne"³ ins Auge gefaßt wird. Auf diese Weise soll vermieden werden, daß die Fehler des z.T. mißglückten Konzepts im Norden Hamburgs⁴ in der südlichen Randzone wiederholt werden.

d) Aufbaufonds

In den Haushaltsplänen 1962 der Länder werden erstmalig je 1 Mio DM für einen gemeinsamen Aufbaufonds eingestellt. Mit den Mitteln, über deren Vergabe ein Bewilligungsausschuß entscheidet, sollen Maßnahmen der Landkreise und Gemeinden unterstützt werden, die die faktische und zeitliche Verwirklichung der gemeinsam erarbeiteten RO-Vorstellungen fördern. Die o.a. Bezeichnungen setzte Niedersachsen gegen den Wunsch Hamburgs durch, wie in der Zusammenarbeit HH/SH von Förderungsfonds und -ausschuß zu sprechen.

¹ Vgl. 1. Empfehlung der Hauptkommission zur räumlichen Entwicklung vom 30.10.1958 in der Fassung v. 8.5.1969, in: Nds. MBl. Nr. 38/1969, S. 880 f.

² Ebenda, Abschnitt III.

³ Ebenda.

⁴ S. S. 63/64

Nachdem Kompetenzstreitigkeiten innerhalb der Ministerien den Abschluß der Vereinbarung verzögert hatten¹, konnte die Mittelvergabe durch den Fonds schnell beginnen; Anträge der Gemeinden waren bereits eingegangen, nach dem Motto: "Nicht fordern ist Dummheit" (Dehn).

Das Echo auf die Einrichtung des Aufbaufonds war in der Öffentlichkeit positiv², was nicht immer von der gemeinsamen Planung gesagt werden kann; es zeigt, welche Erwartungen an diesen bedeutsamen Schritt zur Realisierung der Planung geknüpft wurden.

In der ersten Zeit wurden vielfach Anträge auf kleinere Förderungsbeträge berücksichtigt. doch legte man bald Wert darauf, größere Planungsvorhaben zur echten Verbesserung der Infrastruktur im Umland gezielt zu fördern. Zwischen 1962 und 1964 wurden umfangreiche Bauvorhaben und regionale Schulplanungen in Angriff genommen. An Finanzierungshilfen wurden aus dem Aufbaufonds 1962-1969 32,5 Mio DM³ bewilligt; davon entfielen auf

Zuschüsse	29,0 Mio DM
Darlehen	3,4 "
Schuldendienstbeihilfen	0,1 "
	32,5 Mio DM

Im einzelnen wandte der Fonds für

Schulen, Kindergärten	12,0 Mio DM
Abwasseranlagen (Seevetalsammler)	9,0 "
Krankenhäuser	3,2 "
Straßenbau, Parkplätze, Wanderwege	2,9 "
Sportanlagen	2,5 "
Erwerb/Erschließung von Industriegelände	1,8 "
Bauleitplanung und Untersuchungen	0,8 "
und übriger Grunderwerb	0,2 " auf.
	32,4 Mio DM

¹ Vgl. 'Eine Million Mark für gemeinsame Planung', in: Hamburger Abendblatt Nr. 255 v. 1.11.1961.

² U.a. 'Drei neue Industriezentren, Nordheide Erholungsgebiet', in: Hannoversche Allgemeine v. 12.3.1963; 'Drei neue Industriezentren im Süden Hamburgs', in: Hamburger Echo v. 25.3.1963.

³ Abgerundete Zahlen, Stand: 13.5.1969; vgl. Übersicht der Geschäftsstelle des Bewilligungsausschusses der gemeinsamen Landesplanungsarbeit beim Nds. MdI.

Weil es gezwungen ist, seinen Blick über die Stadtgrenze zu lenken, sieht Hamburg im Aufbaufonds - mehr als Niedersachsen - ein Instrument, um die Entwicklung im Umland unter regionalen Aspekten zu betreiben. Niedersächsische Kritiker meinen, Hamburgs Eifer bei der Kooperation mit den Nachbarn sei darin begründet, daß "es sich mit verhältnismäßig wenig Geld die Möglichkeit (erkauft), mitzureden und mitzuentcheiden."¹ Da die Fondsmittel der Restfinanzierung dienen, betrage Hamburgs Anteil an den Kosten lediglich 10 v.H. Die Beteiligung Hamburgs am Fonds wird nicht als 'großherziges Geschenk' angesehen, sondern als eine Pflicht (Dehn), da die Hamburger Ballung Ursache der Zustände im Umland sei.

Ein weiteres Problem liegt für Niedersachsen darin, ob es bei einer Bevölkerungszunahme für den Hamburg-Rand von rund 250 000 bis 1990, die die gesamte Struktur des Gebietes ändern würde, verantworten kann, einigen Gemeinden in Leitlinien der Landesplanung "aufzugeben, ihre zentralen Anlagen und Einrichtungen und ihre Bauleitpläne auf eine solche Linie abzustellen."² Bei dem ausgeprägten Gefühl seiner Landessouveränität muß ein solcher indirekt 'oktroierter' Zugzwang durch die Hamburger Entwicklungstendenzen Mißtrauen hervorrufen.

Hamburgs Drängen auf Realisierung der erarbeiteten Planungsvorstellungen scheint die Überzeugung mancher Politiker/Beamten zu verstärken, daß der Stadtstaat ja in absehbarer Zeit ohnehin an sich selbst ersticken wird. Und wenn dieser Zeitpunkt herannaht, wird das 'reiche' Hamburg in Verhandlungen nicht mehr so stark dastehen, sondern eher auf Bedingungen eingehen müssen, die ihm die Flächenländer "zudiktieren"³.

Solche Extremsichten, die nicht gerade Ausdruck eines fortschrittlichen Föderalismus sind, sind zu keinem Zeitpunkt wirkliche politische Leitvorstellung der Flächenstaaten geworden, doch erhellen sie die unterschwelligen

¹ Akten.

² Akten.

³ Akten.

Vorbehalte, die auch auf höheren Ebenen zu finden sind, und die deshalb nicht verniedlicht werden sollten. Dies um so weniger, als die wachsende Kluft zwischen 'armen' und 'reichen' Nachbarn Trotzreaktionen auf beiden Seiten hervorruft.

Mit der Phase des Aufbausfonds steigt paradoxerweise die niedersächsische Vorsicht gegenüber Hamburg und gegenüber Ansprüchen im eigenen Hause. Man bejaht 1965 beispielsweise durchaus eine Erhöhung des Fonds auf je 2 Mio DM, doch wenn "im Landtag eine Diskussion über den Aufbausfonds mit Hinweisen auf andere förderungswürdige Landesteile geführt werden sollte"¹, würde man sich gegenüber einer Aufstockung des Fonds zurückhaltend zeigen und den Vorrang anderer Landesteile anerkennen müssen.

Als eine Erweiterung des gemeinsamen Planungsgebietes erwogen wurde, wollte Hannover damit eine ungleichmäßige Erhöhung des Fonds verbinden. Hamburg sollte einen höheren Anteil tragen als Niedersachsen. Doch obwohl Hamburg wegen der politischen und wirtschaftlichen Bedeutung der dringenden RO-Maßnahmen an hohen Fondsmitteln interessiert war, konnte Niedersachsen mit diesem Vorschlag nicht durchdringen.

Eine Vorstellung von den Mitteln, die im niedersächsischen Nordrand eingesetzt werden müssen, gibt die Empfehlung der Hauptkommission von 1969:

"Die Daseinsvorsorge für die Bevölkerung und das Wachstum der Wirtschaft erfordern örtliche und überörtliche Maßnahmen, dazu gehören u.a.: Bildungs-, Ausbildungs-, Kultur- und Verwaltungseinrichtungen, Krankenhäuser sowie Anlagen für Sport, Freizeit und Erholung, ferner Hochwasserschutz, Maßnahmen der Be- und Entwässerung, Wasserversorgung und Abwasserbehandlung, ein vielgestaltiges und preisgünstiges Energieangebot, Anlagen zur Beseitigung von Abfallstoffen sowie die Verbesserung der Verkehrsverhältnisse."²

¹ Akten.

² 1. Empfehlung der Hauptkommission zur räumlichen Entwicklung v. 30.10.1958 in der Fassung v. 8.5.1969, in: Nds. MBl. Nr. 38/1969, S. 881.

Das macht verständlich, warum es schon 1966 heißt, "daß die Mittel in der bisherigen Höhe bei weitem nicht ausreichen, zu Maßnahmen einer echten und umfassenden Umstrukturierung zu kommen."¹

E. Wirtschaftsfragen Hamburg - Niedersachsen

Mit Beginn der 60er Jahre erlangen langfristige Überlegungen zur ökonomischen Zukunft der Region immer größere Bedeutung. Beispielhaft für das Umdenken auf Hamburger Seite stehen zwei Vorträge Nevermanns²; im ersten legt er die Betonung auf Hamburgs Aufbau- und Eigenleistung (1961), während er im zweiten stärker überregionale EWG/EFTA-Aspekte berücksichtigt und eine wirtschaftliche Zusammenarbeit mit den Nachbarn anregt (1963).

Verschiedene Gutachten bestätigen die Notwendigkeit großräumigen Wirtschaftsdenkens, das sich durch den Elbeseitenkanal, die BAB - Westliche Umgehung (mit Elbtunnel) und Hamburgs Süderelbeplanung einer veränderten Raumstruktur gegenübersehen wird. "Für die Regionalpolitik folgt daraus die Notwendigkeit einer engen und wirksamen Zusammenarbeit mit den Ländern Schleswig-Holstein und Niedersachsen und in deren Einvernehmen auch mit denjenigen Gemeinden ..., die im wirtschaftlichen Ausstrahlungsbereich von Hamburg liegen."³

¹ Egon Berg (Stade), a.a.O., S. 207; auch Andreas Dehn, Die Gemeinsame Landesplanungsarbeit Hamburg/Niedersachsen, a.a.O., S. 101: Der Aufbaufonds kann, "so dankbar seine Existenz auch anerkannt wird, nur als ein Versuch, die finanziellen Nöte zu lindern und damit neue Impulse zur gemeinsamen Zusammenarbeit zu geben, angesehen werden."

² Paul Nevermann, Hamburg in der Bundesrepublik, (1961); derselbe, Hamburgs Position in der Bundesrepublik, (1963).

³ Hamburg-Stellungnahme zum Aufbauplan 1960, S. 94.

Das erkennbare Verhalten der Partner orientiert sich aber nur teilweise an diesen Grundsätzen. Hamburg versucht, Interessengegensätze im wirtschaftlichen Bereich herunterzuspielen, denn es kommt ihm mehr darauf an, ein Konzept für die wirtschaftliche Entwicklung des gemeinsamen Planungsraumes für die nächsten 15 bis 20 Jahre zu finden und die gute Zusammenarbeit beider, die sich "noch im Anfangs-, aber positiven Stadium" (Struve, Finanzbehörde HH) befindet, zu vertiefen.

Nur wenn Landesgrenzen für das Konzept möglichst wenig Bedeutung haben, kann die Untereלבeregion die Anziehungskraft der Räume München, Rhein-Neckar und Rhein-Main erreichen. Da die o.a. verbesserte Verkehrsstruktur und das Industrieerweiterungsgebiet Süderelbe Hamburgs industriellen Schwerpunkt zunehmend nach Süden verlagern, muß aber ein Konzept mit Niedersachsen gefunden werden. Hamburg hat zwar Verständnis für die Industrieansiedlungsprobleme im niedersächsischen Randraum und hält auch Betriebe, die aus strukturellen Gründen ins Umland abwandern, nicht zurück, doch ist es nicht gewillt, mit seinen Nachbarn gleichsam eine Liste der Betriebe, die von Hamburg nach Niedersachsen oder Schleswig-Holstein abgegeben werden können, zu erarbeiten.

Obwohl Hamburg Hannovers Wunsch versteht, Einblick in die wirtschaftspolitischen Vorstellungen Hamburgs zu gewinnen, hat es in über zehn Jahren der Zusammenarbeit wenig getan, um dem Nachbarn über seine Wirtschaftspolitik Klarheit zu verschaffen. Die in der Anfangsphase bewußt zurückgestellten ökonomischen Erörterungen lassen heute die tiefverwurzelten Interesseng egoismen beider Länder hervortreten.

Niedersachsen begrüßt Hamburgs wiederholte Äußerung über die Funktionseinheit von Stadt und Umland, vermißt aber konkrete Auskünfte über Pläne und Entwicklungen der Wirtschaftspolitik auf Hamburger Territorium; dabei spielt ein zwischen 1966 und 1968 erstelltes Planungsgutachten für den Süderelberaum¹ (100 qkm = 1/8 des Hamburger

¹ Wilhelm Wortmann, Planungsgutachten Süderelberaum, April 1968.

Staatsgebiets) eine wichtige Rolle. Denn darin werden genaue Vorschläge zur strukturellen Gestaltung dieses letzten großen Freigeländes auf Hamburger Staatsgebiet, das sich für eine geballte Industrialisierung eignet, gemacht.

1. Industrieansiedlung

Fragen der Industrieansiedlung ergaben sich schon in den fünfziger Jahren, wurden aber bewußt zurückgestellt, zumal Fragen der Organisation der Arbeit im Vordergrund standen. Immerhin hieß es 1957: "Da bei dem heutigen Stand ein weiterer Ausbau der Industrie in Hamburg für seine Wirtschaftskraft unerheblich wäre, ... seien die politischen Instanzen sowie die Handelskammer der Ansicht, daß Wünsche zur Ansiedlung weiterer Unternehmungen in geeigneten Fällen auf außerhamburgisches Gebiet abgelenkt werden sollen."¹

Ein niedersächsischer Katalog von 1957 über die 'Auswahl geeigneter Standorte für Industriebetriebe' nannte 135 Gemeinden, wovon 4 im Hamburger Umland lagen; es galt für Niedersachsen, in diesen Orten "jede Möglichkeit des Industrieansatzes auszunutzen, soweit sich das mit der räumlichen Situation planerisch vereinbaren"² ließ. Bei dem geltenden Steuersystem mußte es Ziel der Gemeinden sein, primäre Gewerbesteuerquellen durch selbständige Betriebe in ihren Grenzen zu erschließen.

Nicht nur kommunalfinanzielle Überlegungen begründeten die Industrieansetzung, sondern auch Gedanken "über die soziologische Zusammensetzung der Bevölkerung einer Gemeinde und über ihre politische Aufgabe als Zelle eines demokratischen Staates."³

¹ Hans Harder, Sitzung HH/Nds, 21.11.1957.

² Hans Meffert, Sitzung HH/Nds, 27.2.1958.

³ Georg Keil, Raumordnung zwischen Hamburg und Schleswig-Holstein, in: Raumforschung und Raumordnung, 1/1959, S. 3.

Bei der geringen Anziehungskraft der Umlandsgemeinden war den Attrahierungsversuchen wenig Erfolg beschieden, zumal Hamburg keinerlei Neigung zeigte, Betriebe nach Niedersachsen zu empfehlen.

Nach 1963 wuchs das niedersächsische Mißtrauen gegenüber den Hamburger Bestrebungen, statt der Förderung von Industrieansiedlung in den Aufbauorten diese mehr im Elbtal ins Auge zu fassen. Auch wußte Hannover, daß Hamburg im Süderelbegebiet im großen Stil Industriegelände erschließen wollte, und es war der Ansicht, daß Hamburg damit "gegen die gemeinsam festgelegte Linie"¹ verstieß.

Hamburg möchte gern Teile seiner Bevölkerung in den zentralen Orten ansiedeln, solange sie in seinen Grenzen beschäftigt bleiben. Sollten sich dagegen in den Aufbauorten (z.B. Buxtehude) Industrien niederlassen, könnten dort Arbeitsplätze angenommen werden, - diese "Arbeitsplätze gehen der Hamburger Wirtschaft verloren."² Die Erfahrungen des OKD Dehn vom Lkr Harburg aus Ansiedlungsverhandlungen der letzten Jahre scheinen wenig geeignet, bestehendes Mißtrauen abzubauen, da mancher Firmenvertreter von Angeboten Hamburger Behörden zu berichten mußte.

Es erweist sich, daß die schon am Beginn der Arbeit wiederholt betonten grundlegenden Interessengegensätze der Länder nicht wegzudiskutieren sind. Am jeweiligen Steuerinteresse endet meistens die Gemeinsamkeit. Da ein Blick in die Unterlagen der Hamburger Finanzbehörde mit ihren 'Förderungs- und Haltekrediten' nicht möglich ist, kann man nach vielen Gesprächen nur ahnen, welche Anstrengungen hier von beiden Seiten unternommen werden. Allerdings dürften die Dimensionen beim armen Nachbarn Niedersachsen bescheidener sein.

¹ Akten.

² Akten.

Nicht nur Hannover findet Grund zum Ärger, auch Hamburgs Finanzsenator Brandes äußert sich negativ über einen Teil der Industrieansiedlung im Umland. "Wir erleben dabei häufig Angebote unserer Nachbarn oder deren Institutionen gegenüber gewerblichen oder industriellen Unternehmen, die entweder hier domizilieren oder von außerhalb hierher ziehen wollen, die bei uns ungute Gefühle hervorrufen."¹ Hamburg hat sogar den Eindruck, daß seine finanziellen Zuwendungen an den Aufbaufonds Niedersachsen erst in die Lage versetzen, "Wirtschaftsunternehmen durch Zins- und Kapitalsubventionen oder andere Leistungen von Hamburg wegzulocken."² Dieses Verhalten beider Länder mißachtet die von Planern oft geäußerte großräumige Sicht für die gesamte Region; es entspringt fiskalischem Buchhalterdenken, obwohl gerade dies ja abgebaut werden soll.³

Die bisherigen Erfahrungen lassen den Schluß zu, daß es nicht gelungen ist, - und in naher Zukunft auch nicht gelingen wird -, engstirnige Steuerüberlegungen durch zwingendes regionales Planerdenken zu ersetzen. Brandes' Warnung, daß der Wille Hamburgs, seine Finanzkraft zur Lösung der Strukturprobleme der Nachbarn einzusetzen, schwinden müsse, wenn ^{diese} gleichzeitig Hamburgs Steuerkraft benachteiligten⁴, unterschätzt denkbare landesegoistische Reaktionen der Nachbarn, die Hamburg und damit die Gesamtregion treffen würden. Beispielsweise wird Hamburg seinen notwendigen Wasserbedarf von zusätzlich 35 Mio cbm/Jahr und 100 Mio cbm/Jahr bis 1985⁵ irgendwie ^{auch} aus dem südlichen Raum decken müssen, wozu es die Zustimmung aus Hannover benötigt.

¹ Zitiert in: Harburger Anzeigen und Nachrichten v. 1.5. 1966: "Erschließung der Randgebiete für 20 Jahre im Voraus geplant".

² Ebenda.

³ Vgl. "Generalentschließung Wirtschaft" zwischen Hamburg/Schleswig-Holstein v. 15.2.1967, in: Raumordnung an der Niederelbe, S. 172: "Bedenklich erscheint eine Einflußnahme unter vorwiegend fiskalischen Gesichtspunkten ...".

⁴ Zitiert in: Harburger Anzeigen und Nachrichten v. 1.5. 1966: "Erschließung der Randgebiete für 20 Jahre im Voraus geplant".

⁵ Vgl. Hamburg-Stellungnahme zum Aufbauplan, S.80; auch: Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg, VL, Drucksache Nr. 1299 v. 7.5.1968, S. 8.

Auch hier zeigen bisherige Erfahrungen, daß Niedersachsen solche Fragen weniger technisch, als vielmehr organisatorisch-politisch beurteilt. Die Meinung Hamburgs, es unterstütze den anderen und könne ein gewisses Wohlverhalten erwarten, unterschätzt das ausgeprägte Staats- und Souveränitätsgefühl beim Nachbarn. Dieser wird gerade aus diesen psychologischen Gründen sehr vorsichtig auf weitere hamburgische Beiträge zum Aufbaufonds reagieren, wenn sie sich als Mittel zur indirekten Einengung seiner uneingeschränkten Staatshoheit darstellen (vgl. Abschnitt Aufbaufonds).

Die Empfehlung über die "Finanzierung von gemeindlichen Folgemaßnahmen bei 'geförderter Umsiedlung'" von 1967¹ regelt "erstmalig eine - wenn auch in absehbarer Zeit nicht anstehende - planmäßige Verlagerung von Betrieben"² und den Umzug von Hamburgern nach Niedersachsen im Grundsatz. Umfaßt die Umsiedlung 3 000 E. oder 1 000 Wohnungen oder Schulraum für 250 Kinder, so "ist diese Umsiedlung nach Abstimmung in der Hauptkommission durch einen besonderen Vertrag zwischen ... Hamburg und den beteiligten niedersächsischen Gemeinden in die Wege zu leiten. Der Vertrag bedarf der Zustimmung der niedersächsischen Landesregierung."³ Aus naheliegenden Gründen behält sich Hannover ein Vetorecht bei Verträgen Hamburgs mit den Gebietskörperschaften vor. Die Furcht vor der Hamburger Politik und zentrifugalen Kräften im eigenen Hoheitsbereich ist die gleiche geblieben wie beim Streit um die Organisationsform am Neubeginn der Gemeinsamen Landesplanungsarbeit.

Es dürfte interessant werden, wie die Länder ihre Interessen abstimmen, wenn es zu größeren Umsiedlungen

¹ 5. Empfehlung über die Finanzierung von gemeindlichen Folgemaßnahmen bei 'geförderter Umsiedlung' von HH/Nds v. 25.10.1967, abgedr. in: RO an der Niederelbe, S. 187 f.

² Akten.

³ RO an der Niederelbe, S. 188.

kommen sollte. Das endlose Hin und Her um den 'Cuxhaven-Vertrag'¹ und die Erfahrungen mit bisherigen kleineren Umsiedlungen² lassen allzu optimistische Prognosen nicht aufkommen.

Die Zusammenarbeit Hamburg/Niedersachsen ist besonders im ökonomischen Bereich unbefriedigend. Das Interesse der Region macht ein einheitliches Handeln, wie es in der Stellungnahme der Unabhängigen Kommission und Referaten im AK Grundsatzempfehlung zum Ausdruck kommt, dringend nötig, doch verhalten sich fast alle Beteiligten so, als gelte es, vorrangig 'nationale' Politik/Wirtschaftspolitik zu betreiben - zum Nachteil der Region.

Die Kooperation verringert den Einfluß der Grenze nur wenig, das zeigen die realen Verhaltensweisen beider Länder. Schon vor fünfzehn Jahren klagte man über wiederkehrende Schwierigkeiten wegen der "verschiedenartigen Zuständigkeit der Ämter, vor allem, sobald es sich um Fragen wirtschaftspolitischer und finanzpolitischer Art handelte." Viele Streitpunkte können in beiderseitigem Einvernehmen geregelt und gemeinsame Planungsvorhaben zum gegenseitigen Nutzen vorangebracht werden; das tut die Gemeinsame Landesplanungsarbeit, und sie wird es weiter tun müssen, da eine Alternative zu ihr noch nicht besteht. Doch reicht diese Arbeit auf die Dauer nicht aus, um die grundlegenden Eigeninteressen der Länder beiseitezuschieben. Sie kann deshalb nur Zwischenstadium sein und muß möglichst bald in eine umfassende Kooperation oder auch Neuordnung im Küstenraum übergehen.

¹ Vgl. Günther Caliebe, Übernahme der Inseln Neuwerk und Scharhörn mit dem sie umgebenden Wattgebiet durch Hamburg, in: Berichte und Dokumente aus der Freien und Hansestadt Hamburg, Nr. 98 v. 26.9.1967; G. Kistenmacher, Bahn frei für den Hafen im Meer, in: Weser Kurier v. 2.10.1969.

² Vgl. Egon Berg, a.a.O., S. 207.

³ Andrew Grapengeter, a.a.O., S. 12.

2. Wirtschaftsförderungsgesellschaft

Niedersachsen steht der Gründung von Förderungsgesellschaften bisher skeptisch gegenüber. Prognos empfahl Niedersachsen 1967, die Bemühungen zur Schaffung attraktiver Standortbedingungen auf die an die Stadtstaaten angrenzenden Räume zu konzentrieren.¹ Landesentwicklungs- und Förderungsgesellschaften seien dabei kommunalen und staatlichen Behörden überlegen, und eine "Niedersächsische Landesentwicklungsgesellschaft" könne als Zuträger in Werbung, Beratung und finanzieller Abwicklung konkreter Projektrealisierung eingeschaltet werden. Das Wirtschaftsministerium in Hannover lehnte die Errichtung derartiger Gesellschaften auf Landesebene mit der Begründung ab, daß eine "Koordinierung aller Wirtschaftsfragen" dadurch sichergestellt sei, daß die "Wirtschaftspolitik beim Land verbleibt."² Gegen Gesellschaften auf regionaler Ebene (z.B. Lkr Harburg) wurden deshalb keine direkten Einwände vorgebracht, weil deren Gründung keinen Einfluß auf die Mittelverteilung aus dem Haushalt des Wirtschafts- und Verkehrsministeriums hätte. Hier zeigt sich erneut die niedersächsische Not, die in der Rücksichtnahme auf andere Landesteile, der Furcht vor zentrifugalen Kräften und der schmalen Finanzdecke besteht.

Als eine pragmatische Vorstufe gemeinsamer Aktion hatten die Handelskammern Kiel, Lübeck, Hamburg, Stade und Lüneburg 1967 eine Übersicht der aufgeschlossenen und verfügbaren Ansiedlungsobjekte in der Wirtschaftsregion herausgegeben. Dies war ein "Versuch, über Verwaltungsgrenzen hinaus den Prozeß zu begünstigen, Hamburg mit seiner Umlandregion als wirtschaftliche Einheit enger zu verbinden."³

¹ Vgl. Wirtschaftliche Entwicklungsmöglichkeiten des Landes Niedersachsen bis zum Jahre 1980, Sept. 1967, S. 51, 63.

² Akten.

³ 4. Sitzung des AK-Grundsatzempfehlung, 29.4.1968, Anlage 1.

Zur konkreten Ausgestaltung dieser Arbeit regte die HK Hamburg 1968 eine Wirtschaftsförderungs- und Ansiedlungsgesellschaft für Nord-Niedersachsen an, die eine gute Ergänzung zu den entsprechenden Einrichtungen in Süd-Holstein und Hamburg sein sollte. Obwohl dieser dreifache Aufwand im Mißverhältnis zur Größe der Wirtschaftsregion steht, "muß dieser Weg aber auch beschritten werden, um im Sinne einer Politik der kleinen Schritte voranzukommen."¹

Das heißt, daß die HK Hamburg - wie schon anfangs der fünfziger Jahre - am liebsten eine Organisation für den Regionalbereich und damit vielleicht für ein Land sähe. Dies auszusprechen ist aber aus psychologischen Gründen inopportun; man hilft sich eben damit, in mühseliger Kleinarbeit den Prozeß der Hinentwicklung zum Großraum voranzubringen.

In eine andere Richtung gehen Vorstellungen aus Stade und Lüneburg. Die IHK Stade schlägt zur Förderung gemeinsamer Gewerbeansiedlung die Gründung einer Entwicklungsgesellschaft als einer von der GLPA getragenen Sondereinrichtung vor (1968). Diese sei in ihrer beratenden und koordinierenden Funktion als organisatorische Ergänzung der Arbeit für den Bereich der Wirtschaftsplanung und Wirtschaftsentwicklung und auch zugleich als Anstoß für eine weitere Intensivierung gemeinsamer Planungsbemühungen zu sehen.²

Die IHK Lüneburg bejaht ebenfalls eine Entwicklungsgesellschaft, wie sie in Süd-Holstein besteht, doch will sie diese nicht wie die IHK Stade der GLPA direkt zuordnen, sondern als "Träger kämen die beteiligten Kreise und mit einer Interesseneinlage die beteiligten Kammern in Betracht."³

¹ 4. Sitzung AK-Grundsatzempfehlung, 29.4.1968, Anlage 1.

² Ebenda.

³ Ebenda, Anlage 2.

Die Gesellschaft hätte "all die Aktivitäten zu entfalten, die sowohl die staatlichen Stellen wie aber auch die Kammern selbst aus mancherlei Gründen und Rücksichten nicht in diesem Maße bieten können."¹ Um Mittel aus dem Aufbaufonds für die Gesellschaft zu nutzen, wird eine Verbindung zur Hauptkommission für denkbar gehalten.

Aus diesen Vorschlägen ist bisher wenig Konkretes hervorgegangen.

Lediglich der Lkr Harburg gründete eine Aufbaugesellschaft zur Förderung der Industrieansiedlung, von der aber noch keine Wirkung ausging. "Wir haben große steuerliche Schwierigkeiten. Es ist noch viel Sand im Getriebe. Die Aufbau-Gesellschaft ist noch nicht gemeinnützig."²

¹ 4. Sitzung AK-Grundsatzempfehlung, 29.4.1968, Anlage 2.

² Andreas Dehn, in: 'Zukunftsmusik in einem Landkreis', in: Hamburger Abendblatt v. 5.6.1969.

V. Lösungsvorschläge

Der Leiter der Hamburger Senatskanzlei, Staatsrat Fahning, folgerte 1968: "Aus der bisherigen Praxis und aus der Entwicklungstendenz ergibt sich eindeutig, daß ein neues, abgestuftes Modell des Zusammenwirkens und des Zusammenlebens zwischen Stadt und Umland gefunden werden muß ..., das den modernen Zeitanforderungen gerecht wird."¹ Auch Speckter und Harder verlangten schon 1958, "daß nach neuen Verwaltungsformen gesucht werden muß, um die der Verwirklichung landesplanerischer Forderungen entgegenstehenden Hemmnisse zu beseitigen"², denn das Stadt-Umland-Problem sei ein öffentlich-rechtliches Problem, und auf dem "öffentlich-rechtlichen Gebiet aber ist die Schaffung neuer Gestaltungsformen längst fällig."³

A. Lösungsgedanken nach dem 1. Weltkrieg

Walter Jellinek⁴ lehnte die Möglichkeit eines - aus dem Völkerrecht entlehnten - Kondominiums von Hamburg und Preußen für die Niederelberegion ab, da "sie nur eine Notlösung darstelle und keinen dauernden Bestand zu zeitigen pflege, eine dauernde Lösung aber notwendig sei. Außerdem enthalte sie für Preußen ... eine halbe Abtretung."⁵

Die preußischen Staatsminister Drews und v. Roedern regten 1923⁶ einen bilateralen Ausschuß zur Besprechung

¹ Hans Fahning, Zehn Jahre gemeinsame Landesplanung Hamburg/Niedersachsen, Febr. 1968, S. 5.

² Abt. II, HH/SH, Sitzung 17.12.1958.

³ Hans Klüber, Wege zur Lösung gemeinsamer Aufgaben der Stadt und ihres Umlandes, in: Raumforschung und Raumordnung, Heft 2/3, 1954, S. 78.

⁴ Walter Jellinek, Rechtsgutachten über die Frage Groß-Hamburg, 1921, S. 13.

⁵ Walter Bielenberg, Rechts- und Verwaltungsfragen, S. 505; über die Vereinbarkeit von Jellineks Gedanken mit Art. 18 WRV, ebenda, S. 506.

⁶ Bill Drews und v. Roedern, Skizze für einen Staatsvertrag zwischen Preußen und Hamburg über den Austausch von Gemeinden und Gutsbezirken und die Schaffung einer Verwaltungsgemeinschaft, o.O. 1923.

der städtebaulichen Grenzprobleme an, dem unter einem unparteiischen Vorsitzenden je ein Länder- bzw. Regierungsvertreter angehören sollen. Der Vorsitzende wird auf Vorschlag der beiden Länder vom Reichsinnenminister ernannt. Die Beschlüsse werden mit Stimmenmehrheit gefaßt und sind nicht anfechtbar.

Der Ausschuß ist für den Bereich der Stadt Hamburg und für Teile des Umlandes zuständig, übt umfangreiche gutachtliche, aber auch entscheidende Tätigkeiten (z.B. Festsetzung der Beträge im Finanzausgleich) aus, soll aber "nicht die Gestaltung und Entwicklung des Gebiets betreiben, sondern nur in Streitfällen und zur Abwendung von Nachteilen tätig werden. Er ist mehr ein Schiedsgericht mit umfassender sachlicher Kompetenz."¹

Drews und v. Roedern erweitern wenig später ihren Vorschlag, indem sie eine Verwaltungsgemeinschaft für die Stadt und ihr Umland empfehlen.² Dabei sei auf "preußischer Seite ein Verband als Verhandlungspartner Hamburgs nach Art des Ruhrsiedlungsverbandes oder eines Siedlungsausschusses zweckmäßig."³ Der Ausschuß soll im Wege freier Vereinbarung einen Generalsiedlungsplan erstellen, womit ein wichtiger Schritt zur Raumplanung im Gebiet unternommen würde.

Bielenberg hebt die Bürokratisierung der Planungsorganisation hervor, der sowohl ein parlamentarisches Gremium aus Mitgliedern der Vertretungskörperschaften des Gebietes als auch jede Beteiligung Verwaltungsfremder fehlt. Der Sache nach ist in dem Vorschlag von 1926 schon "die 'Landesplanung' im Unterelement - allerdings nur gedanklich - verwirklicht worden."⁴

¹ Walter Bielenberg, Rechts- und Verwaltungsfragen, S. 537.

² Bill Drews und v. Roedern, Zweite Skizze zu einem Staatsvertrag zwischen Preußen und Hamburg über einen Gebietsaustausch, einen Finanzausgleich und eine Verwaltungsgemeinschaft für Hamburg und seine Nachbargemeinden, o.O., März 1926.

³ Walter Bielenberg, Rechts- und Verwaltungsfragen, S. 538.

⁴ Ebenda, S. 539; weitere Details und Schumachers Vorstellungen, ebenda, S. 540 ff.

All diese Vorschläge sind nicht in die Wirklichkeit umgesetzt worden, und es begann die schon erwähnte Entwicklung im Gebiet. (Siehe S. 36). Für unseren Gedankengang ist bedeutsam, daß die Prinzipien von später geäußerten Vorschlägen vielfach bereits in den Vorstellungen der 20er Jahre angelegt waren. Dies erstaunt um so mehr, als die Aufgaben heute viel umfassender geworden sind, ist aber gerade deshalb Zeichen des Unvermögens der Beteiligten und des ihnen gegebenen Instrumentariums, die komplizierte Lage eines von Grenzen zerschnittenen Gebiets in den Griff zu bekommen.

Diese frühen Vorschläge beweisen alle, daß den Landesgrenzen und den damit verbundenen Hoheitsansprüchen der Provinzen und Länder mit gut erdachten Ausgleichsmechanismen nicht beizukommen ist. Es gilt, was nach 50 Jahren immer noch festgestellt wird: alle Staatsverträge und Verwaltungsabkommen sichern nicht gleichzeitig den politischen Willen zum Abbau der Landesgrenzen.

B. Neuere Anregungen

Ausgehend von der besonderen Lage Bergedorfs, das von der Landesgrenze zerschnitten wird, entwickelte Hoerner den Begriff des "beiderländigen Gebiets"¹. Dieses entsteht, wenn Hamburg und Schleswig-Holstein in einem Staatsvertrag Umfang des Gebiets und die beiderseitigen Rechten und Pflichten festlegen und sich daraus besonders für Schleswig-Holstein die Verpflichtung ergibt, dem in seinem Hoheitsbereich liegenden Gebiet einen verwaltungs- und kommunalrechtlich weitgehend selbständigen Charakter zu geben, der in einem Zweckverband liegen soll. "Mit dem Zweckverband ist dann die Verwaltungsform des Gebietes gefunden, welche die natürliche Starrheit der Landesgrenze lockert, zugunsten einer Stellung des Gebietes als Puffer und als Klammer."² Hoerner will diesem Verband dadurch

¹ Wilhelm Hoerner (HH-Bürgerschaftsabg.), Das Billegebiet - eine politische Aufgabe, 1956, S. 8 und S. 13.

² Ebenda, S. 8.

eine möglichst große Selbstverantwortlichkeit und finanzielle Selbstständigkeit sichern, daß beide Länder in ihren Haushalten jährlich einen bestimmten Betrag für den Verband einstellen. Bei den Investitionen soll für die Stadt ein Wertanspruch gesichert werden, "der buchungsmäßig festzuhalten ist und als Kapitalanlage außerhalb der Staatsgrenzen ein Hamburger Vermögensbestandteil bleibt... Im Falle einer Auflösung des Zweckverbandes würde die Summe zu einer Forderung an das Land Schleswig-Holstein"³.

Hoerner sieht die juristischen Probleme seiner Vorschläge. Kann das Land Hamburg als Mitglied des Verbandes der Aufsicht des Innenministers in Kiel unterstellt werden? Kann dieser Zweckverband die Vielfalt der erforderlichen Aufgaben bewältigen, da sich Zweckverbände gewöhnlich zur Erfüllung einer Aufgabe bilden? Kann die großräumige kommunale Raumordnung im Niederelberaum als kommunale Angelegenheit betrachtet werden?² Trotz dieser und anderer Bedenken sollten Hoerners Überlegungen als Versuch zur Lösung eines Problems gesehen werden, das auf die "bestehende Einmaligkeit des Vorgangs überhaupt oder mindestens auf seine Erstmaligkeit im Verhältnis von Hamburg und seinen Nachbarländern zurückzuführen ist."³

Hoerners Vorschlag zur finanziellen Beteiligung der Länder wurde in dem Förderungs- bzw. Aufbaufonds in gewisser Weise verwirklicht. Und auch dem Wunsch nach einer stärkeren Beteiligung von Politikern beider Länder bei der Lösung der gemeinsamen Probleme⁴ wurde im GLPR HH/SH - wenn auch in anderer Form - Rechnung getragen. Hoerner

¹ Wilhelm Hoerner, Das Billegebiet, S. 15.

² Dazu Walter Bielenberg, Rechts- und Verwaltungsfragen, S. 590 f.

³ Wilhelm Hoerner, Das Billegebiet, S. 9.

⁴ Vgl. Derselbe, Über die Grenzlandbeziehungen des Bundeslandes Hamburg, 1956, S. 2 ff.

sah in Hamburgs Kontakten mit den Nachbarn "die Pflege einer sozusagen relativen Außenpolitik"¹, für die nur schwer eine politische Vertretung gefunden werden kann, der "Vorbild, Form, Wahlgrundsätze, Zusammensetzung, Größe, kurz alles, fehlt und erst gesucht werden muß."²

Der frühere Bgm. Sieveking übte 1959 starke Kritik an der wenig nutzbringenden Arbeit des GLPR und empfahl, "an die Stelle des Landesplanungsrates einen 'Zweckverband' der Länder Hamburg, Schleswig-Holstein und Niedersachsen zu setzen"³, um so die technischen und verwaltungsmäßigen Probleme der Aufbauorte in der Region zu erörtern. Dem stand schon damals die Überzeugung entgegen, daß selbst ein weitgefaßter Zweckverband, der einen Aufgabenbereich ähnlich dem SVR⁴ auf sich vereinigt, kaum "heute noch aufgebaut werden könnte, insbesondere nicht zwischen 2 Ländern."⁵ Für Schleswig-Holstein ist ein starker Zweckverband für das Grenzgebiet weder notwendig noch zweckmäßig, "da dadurch die wirtschaftliche Einheit Schleswig-Holsteins zerrissen wird."⁶

Bielenberg schlägt nach eingehender Prüfung verschiedener Lösungsformen einen Planungs- und Siedlungsverband nach dem Beispiel des SVR zwischen Hamburg und Schleswig-

¹ Vgl. BVerfGE 4, 250, wonach die Länderbeziehungen innerhalb der BRD nicht als auswärtige Angelegenheiten zu kennzeichnen sind (275).

² Wilhelm Hoerner, Über die Grenzlandbeziehungen des Bundeslandes Hamburg, 1956, S. 3 f.

³ 'Zweckverband' der Länder?, in: Harburger Anzeigen und Nachrichten v. 16.3.1959.

⁴ Helmut Schmidt (Innensenator, HH) forderte 1962 erneut, "Hamburg und Schleswig-Holstein müßten sich bei den Planungen für einen gemeinsamen norddeutschen Wirtschaftsraum eine ähnliche, allerdings noch weitergehende Konzeption als den Ruhrsiedlungsverband zu eigen machen", in: Hamburg soll kein 'amorpher Pfannkuchen' werden, in: FAZ v. 13.2.1962.

⁵ Akten (Harder).

⁶ Akten.

Holstein als die "angemessene, die zur Zeit einzig mögliche, aber unbedingt erforderliche Lösung"¹ vor. Die damit verbundene bilaterale feste Organisation, die in ihrer "teilweisen Lösung von dem Muttergemeinwesen² das besondere Interesse und die besondere Sorge für den anvertrauten Raum und eine gewisse Eigenständigkeit begründet ..., hat einen nicht zu übersehbaren Vorteil gegenüber loseren und rechtlich die Existenz und Durchführung der Planungen nicht sichernden anderen Formen der Zusammenarbeit."³

Bezüglich der finanziellen Ausstattung des Verbandes entwickelt Bielenberg ähnliche Vorstellungen wie vor ihm schon Hoerner, der seinem besonderen Zweckverband neben der Alimentierung durch die Landeshaushalte auch auf dem Wege einer Umlagenkompetenz zu Mitteln verhelfen wollte.⁴

Der SVR gilt neben dem Verband Großraum Hannover als Beispiel überkommunaler Zusammenarbeit. Diese war nur möglich durch ein besonderes Gesetz und die "strikte Begrenzung auf einen bestimmten Aufgabenkreis, wie sie dem Zweckverband eigentümlich ist. Der Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk ist ein typischer Zweckverband."⁵ Den Zweckverband zeichnet der öffentlich-rechtliche Zusammenschluß zu einem eigenständigen Verband mit eigenen Verbandsorganen und die Zuständigkeitsbeschränkung auf ein abgegrenztes Sachgebiet aus. "Beide Merkmale lassen den Zweckverband für die Lösung des Stadt-Umland-Problems ungeeignet erscheinen"⁶, weil es sich statt um einzelne Aufgaben um vielfältige Verflechtungen handelt, die sich

¹ Walter Bielenberg, Rechts- und Verwaltungsfragen, S. 595, auch S. 19.

² Hierzu detailliert: ebenda, S. 511 ff. und 525 ff.

³ Ebenda, S. 595 f.

⁴ Vgl. ebenda, S. 596 und Wilhelm Hoerner, Das Billegebiet, S. 11 und 14.

⁵ Hans Klüber, Wege zur Lösung gemeinsamer Aufgaben der Stadt und ihres Umlandes, in: a.a.O., S. 78.

⁶ Ebenda.

aus der räumlichen Einheit von Stadt und Umland ergeben und deshalb eine Organisationsform für einen praktisch unbegrenzten Aufgabenbereich erforderlich machen.

Ein Planungs- und Siedlungsverband nach dem Modell des SVR, wie ihn Bielenberg anregt, dürfte sich deshalb und wegen seiner fehlenden Durchführungs- und Anordnungs-kompetenzen nicht nur für eine Dreiländerkooperation, sondern schon für die Zweiländerarbeit zwischen Hamburg und Schleswig-Holstein bzw. Hamburg und Niedersachsen als ungenügend erweisen. Bielenbergs Vorschlag überrascht um so mehr, als gerade er es ist, der ausführlich auf den unbedingten Zusammenhang von Plan und Plandurchführung hinweist¹, denn erst, "wo den Grundsätzen der konkreten Raumordnung über die Beschaffenheit von Verwaltungseinheiten nach Gebiet und Organisationsform einigermassen entsprochen worden ist, beginnt die eigentliche Funktion der zwischen- und übergebiethlichen Raumplanung."²

Bielenbergs Vorsicht ist aber insoweit verständlich, als er einen realisierbaren Vorschlag unterbreiten wollte, mit dem "ein Übergang zu weitergehenden Zusammenschlüssen reibungsloser erfolgen (dürfte)."³ Offen bleibt nur, in welche Richtung diese weitergehenden Überlegungen gehen werden. Da "staatsvertragliche Regelungen der Länder Hamburg, Schleswig-Holstein, Niedersachsen und Bremen ... keine Garantie dafür erbringen, daß im politischen Raum die Zusammenarbeit intensiviert wird"⁴, muß die Frage nach einer Aktivität des Bundes (Art. 29 GG) in Fortsetzung der bisherigen Lösungsgedanken heute stärker betont werden, als es bei Bielenberg und Jürgensen⁵ der Fall ist.

¹ Walter Bielenberg, Rechts- und Verwaltungsfragen, S. 232 ff.

² Ebenda, S. 231.

³ Ebenda, S. 595.

⁴ Akten.

⁵ Vgl. Harald Jürgensen, unter Mitarbeit von Hans-Gerhard Voigt, a.a.O., S. 33, wo er - trotz Ablehnung - den Datencharakter der Ländergrenzen akzeptiert.

Die Landesgrenzen bilden ein zu großes Hindernis und vereiteln von vornherein die Möglichkeit, die Hamburg-region etwa nach dem Beispiel des Verbands Großraum Hannover zu organisieren.

Aus den veränderten Strukturdaten für den norddeutschen Raum, die anders als in den fünfziger Jahren eine umfassendere Schau für den Gesamtraum nahelegen, folgt die Hervorhebung von Neugliederungsgedanken. Das betrifft sowohl Fragen der Energieversorgung, des Verkehrsanschlusses, der Industrieansiedlung und der Konkurrenzfähigkeit¹ als auch großräumige Raumordnungsüberlegungen wie beispielsweise die Erhaltung und Anordnung von Erholungsräumen zwischen den norddeutschen Großzentren Hamburg - Bremen - Hannover.

¹ Vgl. Horst Adamietz, Deutschlands Küste vor neuen Aufgaben, in: Das Parlament, Nr. 38/1970.

VI. Norddeutscher Raum

A. Norddeutsche Kooperationsversuche

1. Norddeutsche Wirtschaftsgemeinschaft (NWG)

Schlechte Erfahrungen sammelten Hamburg und die Hamburger SPD nach 1962 mit dem sog. Brandes-Plan.¹ Der Plan sah die Bildung eines Regionalverbands Norddeutschland durch Staatsvertrag, einer Norddeutschen Wirtschaftsge-
meinschaft (NWG), unter Beteiligung von Schleswig-Holstein, Hamburg und Niedersachsen vor. In Anlehnung an die Regelungen der EWG empfahl er, einen Norddeutschen Minister-
rat, ein Norddeutsches Parlament und eine Norddeutsche Investitionsbank einzurichten. Durch eine engere wirt-
schaftliche Zusammenarbeit sollte "eine verstärkte Indu-
strialisierung der peripheren Gebiete Norddeutschlands
erreicht werden. Ein Zurückbleiben des wirtschaftlichen
Wachstums der Küstenländer im Verhältnis zum Gesamtbereich
der EWG und der BRD kann nur verhindert werden, wenn es
gelingt, im Norden der BRD einen weiteren wirtschaftlichen
Ballungsraum zu schaffen."²

Die Länder sollten unter Beibehaltung ihrer staatli-
chen Selbständigkeit eine Wirtschafts- und Finanzausgleichs-
gemeinschaft bilden, um den Anforderungen der Zukunft zu
entsprechen.³ Ausgangspunkt der Überlegungen war, daß die
bisherige Form der Zusammenarbeit mit Schleswig-Holstein
und Niedersachsen für eine organisierte norddeutsche Re-
gionalpolitik auf ökonomischem Gebiet nicht ausreicht. Die
Kooperation mit den Nachbarn sei weniger aus dem Willen
zur wirtschaftlich begründeten Koordinierung entstanden
"als vielmehr aus der Absicht, Interessenkonflikte zu ver-
meiden oder abzuschwächen, die sich aus der Engräumigkeit

¹ Brandes (Fraktionsvorsitzender SPD, Hamburger Bürger-
schaft), vgl. Stenographische Berichte der Bürgerschaft zu
Hamburg, 19. Sitzung, 5.12.1962, S. 597 ff.

² 1. Bericht des bürgerschaftlichen Ausschusses Norddeut-
scher Wirtschaftsraum, Bürgerschaft der Freien und Hanse-
stadt Hamburg, Nr. 54 v. Juni 1963, S. 1.

³ Vgl. Gerhard Isenberg, Raumwirksame Wandlungen der
Wirtschaftsstruktur in den nordwestdeutschen Küstenländern,
in: Die nordwestdeutschen Küstenländer, 1967, S. 31.

der großstädtischen Kommunalregion Hamburgs ergeben und ergeben haben. Es fehlt somit eine wirkliche Verzahnung ..., die eine Voraussetzung für eine wirksame gemeinsame Regionalpolitik ist."¹

Aus den anderen Landeshauptstädten schlug Hamburg eine Welle des Mißtrauens entgegen. Bremen erwog die Bildung eines 'Weserblocks' gegen die Hamburger Initiative. Hannover befürchtete, seine wirtschaftliche Einheit "könnte im Gerangel der Antipoden Hamburg und Bremen zerrieben werden," und in Kiel sah man "Gefahren für eine ausgewogene Struktur von Landwirtschaft, Gewerbe und Industrie und die wirtschaftliche Entwicklung außerhalb des Hamburger Magnetfeldes heraufziehen."²

Niedersachsen lehnte die vorgeschlagene enge regionalpolitische Zusammenarbeit ab, weil "dadurch die Einheit des Landes gefährdet würde"³, während die anderen Länder die bestehende Zusammenarbeit nicht mit neuen "technischen Einrichtungen" versehen wollten; sie fanden es abwegig, "über ein neues Parlament zu sprechen."⁴ Der Hamburger Senat rückte angesichts der heftigen Kritik etwas vom NWG-Konzept der Bürgerschaft ab, hielt aber an Überlegungen zur Zusammenarbeit der vier norddeutschen Küstenländer fest.

Er beabsichtigte 1963⁵:

- Zusammen mit den anderen Küstenländern durch Steigerung der Wirtschaftskraft den Abstand zwischen den einzelnen Gebieten der EWG sowie den Rückstand wenig begünstigter Gebiete zu verringern durch Entwicklung einer Politik der regionalen Förderung, durch gemeinsame Maßnahmen der Verkehrsinfrastruktur und der Industrieansiedlung.
- Zu regelmäßigen Konferenzen mit den Wirtschafts- und Verkehrsministern der vier Länder zusammenzukommen und dazu - soweit erforderlich - auch andere Ressorts hinzuzuziehen.

¹ Brandes, Stenograph.Berichte der Bürgerschaft zu Hamburg, 19. Sitzung, 5.12.1962, S. 597.

² Dietmar Vogel, Norddeutsche Regionalpolitik ohne Illusionen, in: KomPolBl 16/1965, S. 800.

³ MfWuV Graaff (Nds), Sitzung der Wirtschafts- und Verkehrsminister und -senatoren der Küstenländer, 8.2.1963.

⁴ Senator Eggers (HB), ebenda.

⁵ Senatsbeschluß v.19.3.1963. Dazu schon in: Rechenschaftsbericht des Senats über die Legislaturperiode 1949-1953 v. Okt.1953, Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft, S.38 f.

- eine umfassende Zusammenarbeit auch auf anderen Gebieten zu fördern, wenn gemeinsame Interessen vorliegen.

Zu den Hamburger Vorschlägen über die Bildung einer NWG bzw. der milderer Form eines Norddeutschen Wirtschafts-
rates¹ stellte Ministerpräsident Lemke im Dezember 1964 grundsätzlich fest:

"Seitdem Schleswig-Holstein ein deutsches Bundesland mit eigenen staatlichen Zuständigkeiten ist, ist es Aufgabe der Landesregierung, für das Wohl des Landes und seiner Menschen einzutreten. Übergeordnet sind nur die gesamtstaatlichen deutschen sowie die gesamtdeutschen Interessen. Nicht übergeordnet sind also norddeutsche ... Diese Interessen zusammen zu vertreten oder zum Ausgleich zu bringen oder auch gegenüberzustellen, ist Aufgabe der verfassungsmäßigen Organe der Länder; diese kann und darf ihnen nicht durch norddeutsche Räte oder 'Parlamente' - mit oder ohne Rechtsetzungsbefugnisse - abgenommen werden, da diese mit 'norddeutscher' Elle messen würden. Wir kämen damit außerdem zu einer Entwicklung, die dem ausgewogenen föderalen Staatsaufbau aus mehreren größeren und kleineren Gliedstaaten zuwiderläuft. Würden dem Bund nur 4 oder 5 Großräume gegenüberstehen, würden die Zentrale wie der Gesamtstaat geschwächt."²

Im Gegensatz zur Landesregierung befürwortete die schleswig-holsteinische SPD die NWG-Vorschläge Hamburgs und hob die Notwendigkeit des Vorgehens zumindest beider Länder hervor.³

Nachdem eine Kooperation, die auch nur den Anschein einer Institutionalisierung zeigte, keinerlei Realisierungschance besaß, schmolz der NWG-Gedanke schließlich auf den Vorschlag einer "Unabhängigen norddeutschen Wirtschaftskommission"⁴ zusammen, an der weder Parlamente noch Regierungen oder Verwaltungen beteiligt sein sollten. Diese Anregung nahm die Unabhängige Kommission 1967 auf und regte

¹ Vgl. Dietmar Vogel, Norddeutsche Regionalpolitik ohne Illusionen, a.a.O., S. 800.

² Helmut Lemke, 7.12.1964, Haushaltsdebatte im Landtag; auch: "Lemke, Kein Superstaat", in: Abendecho v.3.10.1964.

³ Vgl. LT-Abg. Damm (SPD), Plenumssitzung HH/SH, 16.2.1967; auch: "Gemeinsamkeit mit Hamburg", in: Die demokratische Gemeinde, Heft 3/67, S.217; "Wege zum Erfolg umstritten", in: Kieler Nachrichten v. 21.2.1968.

⁴ Paul Nevermann, Vortrag vor dem Kieler Presseklub, 19.2.1965, Skriptum, S. 7.

einen wissenschaftlichen Beirat, "bestehend aus unabhängigen Sachverständigen und getragen vom Vertrauen der vier Landesregierungen" an, der "einen nützlichen Beitrag zur Klärung der ökonomischen Sachverhalte und Gestaltungsmöglichkeiten leisten und den politisch verantwortlichen Organen in den Ländern die Aufgabe erleichtern könnte, sich im Gesamtinteresse des nordwestdeutschen Wirtschaftsraumes auf sachgerechte Planungsentscheidungen zu einigen."¹ Die Unabhängige Kommission begründete ihre Empfehlungen damit, daß für die vier Küstenländer ein unausweichlicher Zwang zu engerem Zusammenwirken bestehe.

Andere Vorschläge gingen dahin, den Hauptausschuß HH/SH und die Hauptkommission HH/Nds zu einer gemeinsamen Sitzung zusammenzuführen, um auf diese Weise eine Art Instrument für die Überlegungen zur Strukturverbesserung des nordwestdeutschen Raumes zu schaffen.² Dabei wäre es denkbar, zwischen den vier Regierungen bzw. zuständigen Ministern zunächst formlos ein Einvernehmen darüber herzustellen, daß jedes Land aus den bestehenden Gremien (HH/SH, HH/Nds, Nds/HB) 5 Mitglieder für eine 4-Länder-Arbeitsgruppe bestimmt. Diese könnte dann im Sinne der Überlegungen der Unabhängigen Kommission Fragen einer intensiveren Kooperation in der Raumordnung und auch einer Organisation der gemeinsamen Arbeit erörtern.³

Angesichts der ausgeprägten Ländersouveränitäten kann als sicher unterstellt werden, daß unter den organisatorischen Fragen für den nördlichen Raum nicht solche zu verstehen sind, die auch nur entfernt an die frühe NWG anknüpfen. Dies um so weniger, als auch Hamburg sich

¹ Hamburg-Stellungnahme zum Aufbauplan 1960, S. 95.

² Vgl. Stenographische Berichte der Bürgerschaft zu Hamburg, 44. Sitzung, 11.12.1967, S. 1866 und 1910. Auch: Die Welt v. 27.6.1968, wonach Imhoff (CDU, Bürgerschaftsabg.) meinte, "daß sich jetzt ein Koordinierungsgremium zusammenfinden sollte, in dem Mitglieder aus den bestehenden Gremien von der bisherigen bilateralen Zusammenarbeit zu einer multilateralen Arbeit kommen müßten."

³ Akten; auch: Hans Mestern, Plenumssitzung HH/SH, 1.3.1968.

inzwischen, wenn auch zögernd, von dem NWG-Plan abwandte¹ und die Betonung mehr auf eine lose Verwaltungsvereinbarung der Küstenländer nach dem Vorbild der bestehenden jeweiligen bilateralen Ausschüsse und Kommissionen legt. Wenn überhaupt, so kann nach heutiger Überzeugung in den vier Ländern nur ein loser Versuch gemeinsamer Bestandsaufnahme den Weg zu denkbaren umfassenderen Gemeinsamkeiten ebnen. Hamburg spielt die Hauptrolle bei allen überregionalen Initiativen, - schon weil es spätestens seit 1960 unter dem Zwang der Kooperation steht-, doch versucht es nicht mehr, wie beim NWG-Plan allein vorzugehen, sondern möglichst in Abstimmung mit den Nachbarn.

2. Norddeutsche Kooperationsbestrebungen ab 1968

Die Unabhängige Kommission regte neben einer verstärkten regionalen Zusammenarbeit Hamburgs mit Schleswig-Holstein auch die Aufnahme einer interregionalen Zusammenarbeit zwischen den vier Küstenländern an. Dazu verabschiedete der GLPR HH/SH am 1.3.1968 eine EntschlieÙung², die diese Gedanken in sprachlich vorsichtiger Form aufnimmt:

..."Die zunehmende Entwicklung der interregionalen Strukturpolitik im Zusammenhang mit dem verstärkten Ausbau großräumiger Verkehrsverbindungen in Nordwestdeutschland geben AnlaÙ zu Überlegungen, inwieweit die Aufgabenstellung der gemeinsamen Planungsarbeit dieser Entwicklung angepaÙt und welche organisatorische Form dafür in Betracht gezogen werden sollte.... Das Plenum empfiehlt den Landesregierungen, mit den Ländern Niedersachsen und Bremen in einen Meinungsaustausch darüber einzutreten, welche der die Interessen der beteiligten Länder gemeinsam berührenden Planungen auf dem Gebiet der strukturellen Gesamtentwicklung schon heute für eine gemeinsame Beratung geeignet erscheinen."³

¹ Vgl. "Der Norden in einem Boot", in: Kieler Nachrichten v. 2.3.1968.

² EntschlieÙung zur Intensivierung der Zusammenarbeit im norddeutschen Raum, - EntschlieÙung v. 1.3.1968 -, abgedr. in: RO an der Niederelbe, S. 173 f.

³ Ebenda, S. 174.

Im Mai 1968 konstituierte sich eine "Arbeitsgruppe der vier norddeutschen Länder" unter Beteiligung leitender Beamter der Staatskanzleien, Innen-, Wirtschafts- und Verkehrs- und Finanzministerien (20 Vertreter). Ihre Hauptfunktion sahen die Beteiligten in der Schaffung einer Ebene, die Gelegenheit bot, zum Nutzen und Vorteil der vier Küstenländer miteinander zu sprechen und vielleicht einen RO-Plan zu erstellen.

Sahen Hamburg und Schleswig-Holstein in der Arbeitsgruppe auch eine Möglichkeit zur Zusammenarbeit gegenüber dem Bund und anderen Ländern, so stand für Niedersachsen die Information über die Entwicklung in den Nachbarräumen im Vordergrund (Langensiepen, Staatssekretär im MdI), d.h. das vorrangige Interesse für die neuralgischen Räume Niedersachsens wie den Grenzraum an der niederländischen Grenze und dem "Nassen Dreieck" des Regierungsbezirks Stade zwischen Bremen, Cuxhaven und Hamburg.

Eine zweite Zusammenkunft im März 1969 diskutierte bereits erste RO-Vorstellungen und gemeinsame Investitionsüberlegungen, um Absprachen im Wettbewerb der Küstenländer dort herbeizuführen, wo die Konkurrenz für den Gesamttraum schädlich sein könnte.

In einem Referentenentwurf von 1969 "Empfehlung zur verstärkten Zusammenarbeit der vier norddeutschen Länder" wird zur Aufgabenstellung und Organisation der gemeinsamen Kooperation in gemeinsam interessierenden RO- und Wirtschaftsfragen die Bildung eines "Arbeitskreises Norddeutscher Küstenländer" angeregt. Dem war wenig früher ein Vorschlag der Landesregierung in Kiel vorangegangen, die Zusammenarbeit der vier Länder durch ein gemeinsames Gremium auf dem RO-Gebiet zu verbessern, in dem jeweils 3 Regierungsbeamte und 3 Parlamentarier der Länder Sitz und Stimme haben sollten. Das Gremium wurde als "Raumordnungs-Kommission Küste" bezeichnet.¹

¹ Vgl. Das Parlament Nr. 5 v. 1.2.1969, S. 7.

Der erwähnte Arbeitskreis soll sich zusammensetzen aus

- der Konferenz Küste (Ministerpräsidenten, je ein Landesminister, je ein Leiter der Beamtendelegation der Hauptkommission),
- der Hauptkommission (je vier leitende Beamte),
- den Fachministerkonferenzen.

Beschlüsse und Empfehlungen des Arbeitskreises sollen einstimmig durch die "Konferenz Küste" verabschiedet werden. Hauptkommission und Fachministerkonferenzen bereiten die Beschlüsse und Empfehlungen der "Konferenz Küste" vor und legen sie ihr über die koordinierende Hauptkommission vor.

Neben dem Arbeitskreis Norddeutsche Küstenländer soll ein Parlamentarierausschuß aus Abgeordneten der Landtage/Bürgerschaften der vier Länder gebildet werden. Er muß vor der Beschlußfassung der Konferenz Küste Gelegenheit erhalten, zu den Vorlagen Stellung zu nehmen.

Bei diesem Konzept ist die Handschrift der Beamten ebenso unverkennbar wie die Nachbildung des GLPR Hamburg/Schleswig-Holstein. Es ist weder zu erwarten, daß die Fachministerkonferenzen sich einem derart bestimmenden Einfluß des Beamtengremiums unterordnen, noch daß die Parlamentarier sich mit der ihnen zugeordneten Randfunktion zufrieden geben, bei der sie aufgrund ihres Informationsrückstandes ebenso wenig zu wirklichen Entscheidungen beitragen können wie die Abgeordneten im Plenum des GLPR HH/SH. Schleswig-Holsteins Anregung, daß das Abgeordneten-gremium der Konferenz Küste Empfehlungen und Vorschläge unterbreiten kann, ist unbefriedigend, da sie den Abgeordneten lediglich ein Initiativrecht gegenüber Regierungs- und Verwaltungsmitgliedern zugesteht. Die Stadtstaaten wollen dagegen den Parlamentariern ein Mitwirkungs- und Initiativrecht in der Konferenz Küste selbst einräumen. Da Niedersachsen aber schon bei der GLPA HH/Nds gegen jede Abgeordnetenbeteiligung war, ist nicht zu sehen, wie auf 4-Länder-Ebene eine Regelung gefunden werden könnte, die auch nur einigermaßen Erfolg verspäche.

Daß das Konzept der mangelhaften Beteiligung von Abgeordneten nicht durchzuhalten ist, zeigt der einstimmig angenommene Beschluß der Hamburger Bürgerschaft vom Juli 1969 über einen 4-Länder-Parlamentarierausschuß:

"Die Bürgerschaft ersucht den Präsidenten ... Verhandlungen über die Bildung eines gemeinsamen Ausschusses zur Koordinierung regionaler Aufgaben zu führen. Der Ausschuß soll aus 40 Mitgliedern bestehen. Der Niedersächsische und der Schleswig-Holsteinische Landtag entsenden je 11, die Bremische und Hamburger Bürgerschaft je 9 Mitglieder.

Die Bürgerschaft geht davon aus, daß eine enge Zusammenarbeit zwischen den bestehenden und noch zu bildenden Gremien der Exekutive mit dem parlamentarischen Ausschuß und gegebenenfalls seinen Unterausschüssen herbeigeführt wird."¹

Nach den Erfahrungen im GLPR Hamburg/Schleswig-Holstein hat sich bei Abgeordneten die Ansicht durchgesetzt, daß gemischte Einrichtungen nach dem Beispiel HH/SH nur geringe Einflußmöglichkeiten geben und deshalb eine rein parlamentarische Institution vorteilhafter sei. Regierung, Verwaltung und Legislative finden "sich in gemeinsamen Ausschüssen nicht irgendwie zu einer Symbiose"² (Engelhard).

Damit wird für jede Kooperation auf norddeutscher Ebene eine stärkere politische Mitwirkung der Parlamente erforderlich, so daß eine einfache Übertragung der bisherigen bilateralen Landesplanungsgemeinschaften auf den Bereich der vier Länder von vornherein ausgeschlossen werden muß. Auf diese Weise entfielen aber weitgehend der Einfluß der für die oben erörterten bilateralen Planungsräte so wichtigen stillen Vorarbeit von Beamten und Planern zugunsten interfraktioneller Besprechungen im norddeutschen Raum.

Bei dem ausgeprägten Selbstbewußtsein der einzelnen Länder und deren Parlamente herrscht auch in der Diskussion um den 40-köpfigen Parlamentarierausschuß die Ansicht vor, daß der Ausschuß kein Überparlament sein dürfe,

¹Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg, VI. Wahlperiode, 88. Sitzung, 3.7.1969, Stenographischer Bericht, S. 4065 f.

²Ebenda, S. 4066.

"das Mehrheitsbeschlüsse faßt und ad hoc alles, was wir an Verfassungs- und Haushaltsrecht und an Haushaltswirklichkeiten in den einzelnen Ländern haben, hinweglegt."¹ Stattdessen bescheidet man sich damit, im Ausschuß eine Chance zu sehen, den "Informationsrückstand der Parlamente gegenüber den Regierungen schnellstens aufzuholen"², vorausgesetzt, daß die Regierungen und Verwaltungen der vier Länder umfassende Informationen zu geben bereit sind. Gerade daran wird es aus landes- und parteipolitischen Motiven mangeln.³

In diesem Zusammenhang können sich auch die unterschiedlichen Verfassungsregelungen in den Küstenländern über die Kabinette als hinderlich erweisen. Das Kollegialsystem der Hansestädte dürfte dabei weniger Schwierigkeiten hervorrufen als die ressortmäßige Aufgliederung der Landesregierungen in Hannover und Kiel. Denn solange die Ressortminister in ihren Geschäftsbereichen ihre planerischen Konzeptionen durchsetzen, "ohne auf andere Fachbereiche oder auf Kabinettsbeschlüsse Rücksicht nehmen zu müssen"⁴, dürfte es mit der umfassenden Information für den Norddeutschen Parlamentarierausschuß nicht weit her sein.

Die Kontakte zwischen den Regierungen der Küstenländer, "zwischen den Parteien in den beteiligten Ländern und die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Verflechtungen haben nun einen Grad erreicht, der bestimmte Entwicklungen fast eingengesetzlich auslöst."⁵ Obgleich gegenüber dem zu optimistischen Glauben an einen Spillover-Effekt Vorsicht geboten ist, bekräftigen die Vorstöße zu gemeinsamen

¹ Paulig (HH-Bürgerschaftsabg., SPD), ebenda, S. 4070.

² Derselbe, ebenda.

³ Der Ausschußrat trat am 8.10.1970 erstmalig in Hannover zusammen. Seine Mitglieder organisierten sich auf Fraktions- und nicht auf Länderebene. Mitglieder: Nds, SH je 11; HH, HB je 9; SPD: 21, CDU: 17, FDP: 2.

⁴ Klaus Müller-Heidelberg (RVP, Lüneburg), in: Vortragsveranstaltungen mit leitenden Beamten der Länder Hamburg, Schleswig-Holstein und Niedersachsen, 1969, S. 47. Auch: Engelhard, in: Stenographischer Bericht der Hamburger Bürgerschaft, VI., 88. Sitzung, 3.7.1969, S. 4071.

⁵ Ernst Weger, Frischer Reformwind - Die Arbeit am Nordblock geht voran -, in: Das Parlament, Nr. 38/1970.

Aktionen im Küstenraum in den sechziger Jahren die Folgerungen aus der Untersuchung der bilateralen Zusammenarbeit im Niederelberaum:

1. Die Einsicht in die Notwendigkeit einer abgestimmten Politik in Wirtschafts- und Raumordnungsfragen für die Küstenländer ist vorhanden und nimmt zu, denn man weiß um die schleppende Expansion des gemeinsamen Raumes gegenüber vergleichbaren Gebieten in der EWG.
2. Diese Einsicht findet noch ihre Grenze am Souveränitätsdenken der einzelnen Länder.

B. Föderalismus und Länderkooperation

Wenn Lemke in seinen grundsätzlichen Ausführungen (s.S. 145) die Unabhängigkeit seines Landes stark hervorhebt, so begreift er den Föderalismus nicht so sehr als ein ständiges gleitendes Fortentwickeln von Verfahrenselementen, um die "Konflikte des täglichen Betriebs zu lösen", sondern vielmehr als ein Prinzip, das mit landesegoistischem Interesse übereinstimmt.¹ Dabei zeigt die Diskussion um die föderative Ordnung der BRD seit Schneider² und Hesse³, daß die gemeinsamen Probleme in dem 1949 beschlossenen System nur unvollkommen bewältigt werden können. Wir beobachten in der BRD und besonders im norddeutschen Raum eine fortlaufende Intensivierung der Kontakte und eine Zunahme von "Homogenisierungs- oder Koordinierungseinrichtungen, die sich regelrecht institutionalisieren: Einrichtungen, die sich 'ständige Konferenzen' oder ähnlich nennen, ... eine Vielzahl von - jeweils partiellen - dritten Entscheidungs-

¹ Dazu: Peter Ierche, Föderalismus als nationales Ordnungsprinzip, in: VVDStRL, Heft 21, 1964, S. 80 f. Föderalismus = Gewaltenteilung ist danach Scheinlogik und Ideologie.

² Hans Schneider, Verträge zwischen Gliedstaaten im Bundesstaat, in: VVDStRL, Heft 19, 1961, S. 1 ff.

³ Konrad Hesse, Der unitarische Bundesstaat, 1962.

zentren."¹ Da sich die Umsetzung der inhaltlich meist elastischen Beschlüsse (Richtlinien, Grundsätze u.ä.) in Landesrecht in Form von Einzel- oder Runderlassen vollzieht, "wird die koordinierende Bedeutung der Konferenz-Beschlüsse von der Öffentlichkeit unterschätzt."²

Werner Weber geht einen Schritt weiter, wenn er unterstreicht, Verwaltungsabkommen, "insbesondere aber jene Koordinierungsbeschlüsse der Minister, Abteilungsleiter und Referenten bedeuten ... eine Verschiebung des Gewichts auf die Bürokratie und eine Devaluierung der Länderparlamente. Zum Teil erfreuen sich diese Abkommen und Koordinierungsbeschlüsse gerade deshalb ihrer großen Beliebtheit."³

Bachof fragt nach der Beziehung dieser "eingeschobenen staatenbündischen Schichten" zum demokratischen Prinzip und zur Überwachung durch die Landesparlamente, denn es entstehen dabei Entscheidungszentren, "- und zwar sehr effektive Entscheidungszentren -, die praktisch jeder parlamentarischen Kontrolle entzogen sind."⁴

Übereinkünfte und Absprachen sind verständlich und dienen der besseren Lösung gemeinsamer Probleme. Das stete Anwachsen horizontaler Selbstkoordinierung ist aber nicht nur ein Problem unseres föderativen Staatsaufbaus, "sondern auch eine Frage der demokratischen Legitimität."⁵ Die starke Koordinierung unter den Ländern weist darauf hin, daß

¹ Otto Bachof, in: Föderalismus als nationales Ordnungsprinzip, in: VVDStRL, Heft 21, 1964, S. 118; auch z.T. kritisch zu Bachof: Martin Hirschmüller, Die Konferenz der Ministerpräsidenten und Ressortminister der Länder in der BRD, insbesondere die Rechtsnatur der gemeinsamen Beschlüsse, 1967, bes. S. 80 ff; dazu: Arnulf Jagenlauf, Die Vereinbarkeit der Gemeinschaftseinrichtungen der Bundesländer mit dem Grundgesetz, 1966; und Wolfgang Gawin, Die Rechtsstellung der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der BRD, 1967, bes. S. 59 ff, 105 ff.

² Hans Schneider, a.a.O., S. 12; auch: Walter Rudolf, Zum System der staatlichen Rechtsordnungen in der BRD, in: DÖV, 3/66, S. 73 ff. und Ingeborg Wolff, Die Rechtsbeziehungen zwischen den Ländern der Bundesrepublik Deutschland, 1968.

³ Werner Weber in: Hans Schneider, a.a.O., S. 159.

⁴ Otto Bachof, a.a.O., S. 120.

⁵ Hans Schneider, a.a.O., S. 163.

die "föderalistische Verteilung staatlicher Herrschaftsgewalt ... den Bedürfnissen der Gegenwart nicht genügt"¹.

Die zunehmenden verwaltungsmäßigen Verflechtungen im norddeutschen Raum sind Anzeichen für die mangelnde Fähigkeit der vier Länder, ihre Aufgaben selbständig zu erfüllen; diese Aufgaben betreffen nicht nur die Hoheitsbereiche der einzelnen Länder, sondern auch die gemeinsame Verantwortung für das Stadt-Umland-Problem von Bremen und Hamburg, für die Industrieansiedlung im norddeutschen Raum und die Gesamtentwicklungstendenzen gegenüber vergleichbaren Räumen. In Teil III der Arbeit wurde bereits eingehend erörtert, daß die Ordnung des Hamburger Nordrands weder ein rein schleswig-holsteinisches noch ein nur hamburgisches Problem darstellt.

Der Luther-Ausschuß von 1955 hat die verstärkten Vertrags- und Koordinierungsverflechtungen, - und dazu wären die intensiven vertragslosen Abmachungen im Küstenraum zu rechnen -, als Zeichen mangelnder Kraft der Länder bewertet, und Hans Schneider hat die Frage geprüft, "ob aus vorhandenen vertraglichen Verflechtungen Rückschlüsse zu ziehen sind auf die Notwendigkeit einer territorialen Neugliederung des Bundesgebietes."²

C. Frage eines Nordweststaats

1. Art. 29 GG

Die 'Frankfurter Dokumente' vom Juli 1948 enthielten einen direkten Hinweis zur Überprüfung der vorhandenen Ländergrenzen und forderten zu Änderungsvorschlägen

¹ Ebenda, S. 17; IdS auch Otto Bachof, a.a.O., S. 119 f; dazu z.T. kritisch: Franzjosef Krapp, Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit gemeinsamer Ländereinrichtungen, 1962, S. 47 ff, 63 ff.

Das Troeger-Gutachten nennt allein für die Zeit von 1949 bis 1960 über 300 Staatsverträge und Verwaltungsabkommen, die zwischen den Ländern abgeschlossen wurden, S. 13, Tz 39.

² Hans Schneider, a.a.O., S.19; auch Helmut Quaritsch, Der unerfüllte Verfassungsauftrag, in: Loeccumer Protokolle, 3/68, S. 15.

auf.¹ Diesen Anregungen hätte um so leichter gefolgt werden können, als sich die staatliche Organisation im Anschluß an die Währungsreform vom Juni 1948 "noch nicht gefestigt hatte und eine neue wirtschaftliche Lebensordnung begann"².

Zwanzig Jahre später wird klar, daß der Versuch, neben einer Verfassungs- auch noch eine Gebietsneuordnung zu schaffen, über die Kräfte des Parlamentarischen Rates ging. "Ein Grundgesetz, das die Beseitigung von fünf oder mehr Länderregierungen und Länderparlamenten vorgesehen hätte, würde ... keine großen Annahmehchancen gehabt haben. Die Gründung der Bundesrepublik aber war wichtiger als die Neugliederung"³. Zudem hätten die "quer durch alle Parteien hindurchlaufenden regionalen Kontroversen"⁴ die schwierigen Probleme zusätzlich belastet. Daher formulierte man den Neugliederungsauftrag in Art. 29 GG⁵ und überließ es dem künftigen Gesetzgeber, eine umfassende Länderreform vorzunehmen.

Das Luther-Gutachten von 1955 erkannte im Art. 29 GG zwar ein "Bekenntnis zum Föderalismus als Staatsform, aber nicht zu den bestehenden Ländern in ihrer Konkrettheit"⁶, dennoch maß es die vorhandenen Länder an den Richtbegriffen des Art. 29 Abs. 1 GG und gelangte in seinem Hauptteil D zu der "Überzeugung, daß die Mehrzahl der Länder in ihren Kernen den Richtbegriffen des Art. 29 Abs. 1 GG"⁷ bereits entspreche. Der Ausschuß war bei seiner Arbeit in großem Umfang auf die Hilfe der Länder angewiesen, und es ist

¹ Abgedr. in: Entstehungsgeschichte der Artikel des Grundgesetzes, bearb. von Klaus-Berto v. Doemming, Rudolf Werner Füsslein und Werner Matz, in: Jahrbuch des Öffentlichen Rechts, N.F., Bd. 1, 1951, S. 263 f; dazu: Richard Thilenius, Die Teilung Deutschlands, 1957, S. 168 ff.

² Peter Schöller, Neugliederung - Prinzipien und Probleme der politisch-geographischen Neuordnung Deutschlands am Beispiel des Mittelrheingebietes -, 1965, S. 11.

³ Helmut Quaritsch, a.a.O., S. 18.

⁴ Peter Schöller, a.a.O., S. 12.

⁵ Mit dem Genehmigungsschreiben der Militärgouverneure zum GG v. 12.5.1949 suspendiert und mit Erlangung der Souveränität am 5.5.1955 in Kraft getreten.

⁶ Luther-Gutachten, S. 18, Ziff. 7.

⁷ Frido Wagener, Neubau der Verwaltung, 1969, S. 123.

zweifelhaft, ob den regionalen Denkschriften, Gutachten und Äußerungen der Länder eine jeweils mit den Problemen vertraute neutrale und unabhängige Stellungnahme gegenüberstand. Schöller tadelt an den Ministerialbürokratie-Stellungnahmen nicht nur die "Einseitigkeit, das Verschweigen oder gar Verdrehen von Tatsachen", sondern auch, "daß die Fragen in ihren räumlichen Abstufungen und Intensitätsgraden auf diesem Weg über Ländergutachten nicht klar genug gesehen werden konnten. Außerdem mußte auf den Bereisungen immer wieder festgestellt werden, daß die Referenten und Diskussionsteilnehmer nicht offen sprachen. Nicht nur die Landesbeamten hatten Hemmungen; auch die Vertreter der Wirtschaft äußerten sich lieber unter vier Augen. Teilweise sind auch nur bestimmte Interessenvertreter oder Repräsentanten bestimmter Regionen von den Ländern zu den Besprechungen hinzugezogen worden."¹

Wieweit all dies die Aussagen des Luther-Gutachtens präjudizierte, kann in diesem Rahmen nicht im einzelnen untersucht werden. Doch können wir bei dem ausgeprägten Souveränitätsstreben der vier Küstenländer einen solchen Einfluß im norddeutschen Raum unterstellen. Dies um so mehr, als der Verfasser in Gesprächen einen ähnlichen Eindruck gewann.

Den Ausschlag gaben aber letztlich andere Begründungen für die Beurteilung des nördlichen Teils der BRD. Dazu zählt, daß die Eigenständigkeit von Hamburg und Bremen im Hinblick auf ihre gesamtstaatliche Funktion als Welthäfen mit ihrer auf Seefahrt und Seehandel ausgerichteten Wirtschaft 1955 als notwendig erachtet wurde.² Da beide Städte eine überdurchschnittliche Finanzkraft aufwiesen, könnten sie ihre überregionalen Aufgaben aus eigener Kraft bewältigen.

¹ Peter Schöller, a.a.O., S. 15 f; Schöller war gutachtlich für die Luther-Kommission tätig.

² Vgl. Luther-Gutachten, S. 69 und 76.

Damit fiel die Frage eines Nordweststaats, die schon aufgrund des Art. 18 WRV innerhalb allgemeiner Erörterungen über die Neugliederung des Reiches aufgeworfen worden war, aus der Diskussion. Isenberg nennt die Eigenstaatlichkeit der Hansestädte nach dem 2. Weltkrieg "lebensrettend". In einem Zusammenschluß der Küstenländer zu einem Nordweststaat hätten die "agrарischen Interessen politisch das Übergewicht bekommen, und diese hätten gegen die Seehandelsinteressen der Hansestädte gestanden. Bei gemeinsamer Kasse wären die Finanzmittel anstatt für den Wiederaufbau der Häfen und der Handelsflotte für agrарische Zwecke abgezapft worden. All das ist als Grund für die Eigenstaatlichkeit der Hansestädte durchaus anzuerkennen."¹

Der Luther-Ausschuß prüfte eingehend das Nordweststaatsproblem und kam dabei zu der Überzeugung², daß

- die Richtbegriffe des Art. 29 Abs. 1 überwiegend für die Beibehaltung der Ländergrenzen sprechen,
- alle vier Länder einen Zusammenschluß mit einem anderen Land ablehnen,
- bei jeder Art von Zusammenschluß die Finanzkraft des oder der neuen Länder unter den Bundesdurchschnitt fällt,
- dem Erfordernis zur Erfüllung gemeinsamer Aufgaben in Form von übergreifenden Vereinbarungen in Verwaltung, Wirtschaft und Kultur nachgekommen werden kann.

Hieß es in den Ergebnissen des Gutachtens für Bayern, es sei "unzweifelhaft", daß Bayern alle Aufgaben eines Bundeslandes erfüllen könne, so wurde Niedersachsen mit seinen Grenzen lediglich "positiv" bewertet und für Bremen und Hamburg nur festgestellt, daß sie in ihrer gegenwärtigen Gestalt erhalten werden "können".

Die Gutachter erhoben nicht den Anspruch, die Probleme des Art. 29 GG erschöpfend geregelt zu haben; sie räumten

¹ Gerhard Isenberg, Raumwirksame Wandlungen der Wirtschaftsstruktur in den nordwestdeutschen Küstenländern, in: Die nordwestdeutschen Küstenländer, 1967, S. 22; IdS auch das Luther-Gutachten, S. 106; Karl Schiller, Hamburg - Bremen, Gemeinsame Probleme der Hansestädte, 1953, S. 18 f. und Paul Nevermann, Hamburg in der Bundesrepublik, 1961, S. 14.

² Luther-Gutachten, S. 106 f. Folgende Lösungen sind denkbar: Zusammenschluß von SH-HH-HB-Nds; SH-HH; HB-Nds, SH-Nds; SH-HH unter Einbeziehung des nördlichen Gebiets von Nds zu einem 'Elbuferstaat'.

vieldeutig ein, daß Veränderungen und deutliche Veränderungstendenzen "in den Elementen des Lebens oder in der Ausprägung des Staatswesens"¹ eine Überprüfung mancher Aussagen nötig machen könnten. Dies wurde in der Tat erforderlich, denn "die Daten, die im Zusammenhang mit Überlegungen über eine Neugliederung zu berücksichtigen sind, (haben) grundlegende Änderungen erfahren. ... Es sind nicht nur die Änderung der Raumordnungsdaten, die hier ins Gewicht fallen, sondern auch die vielberufenen Kriterien des Artikels 29, die neu überdacht werden müssen."² Die fortlaufenden Änderungen des "gesellschaftlichen Lebens und des sozialen Gefüges schließen eine dauerhafte Ruhelage zwischen Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit aus. ... Außerdem genügt die derzeitige Gliederung des Bundes in elf nach Größe und Leistungskraft sehr unterschiedliche Länder nicht den Ansprüchen der heutigen Zeit. Die Durchführung des Art. 29 GG ist daher ein dringendes Erfordernis."³

2. Neubelebung des Nordweststaat-Gedankens

a) Außerhalb Norddeutschlands

Der Bundesgesetzgeber wurde nach dem Luther-Gutachten nicht aktiv; damit waren alle Länderreformpläne und Neuordnungsdiskussionen vorerst im Sande verlaufen. Erst Frido Wagener wies in vorbereitenden Arbeiten für seine Habilitationsschrift von 1969 auf die Bedeutung einer Harmonisierung der Ländergrößen für Verwaltungs- und Gebietsreformen hin.⁴ "Fünf Länder wären in der Lage, der Theorie

¹ Luther-Gutachten, S. 135.

² Hans Western, Hamburgs Chance als zentraler Ort Norddeutschlands, in: Loccumer Protokolle, Neugliederung der Länder, S. 55.

³ Kommission für die Finanzreform, Gutachten über die Finanzreform in der BRD, 1966, Ziff. 28 f.

⁴ Frido Wagener, Gemeindeverwaltung und Kreisverwaltung, in: AfK, 1964, S. 258; derselbe, Das Problem der Einheit von Planungs- und Verwaltungsräumen, in: RO als Politikum, Loccumer Protokoll 7/1966, S. 71 ff.

von der Staatsqualität der Länder neue Überzeugungskraft zu geben und das föderalistische Gleichgewicht zwischen dem Bundesstaat und seinen Gliedern zu verbessern."¹

Diese Vorstellungen wurden von Franz Meyers übernommen² und fanden unter Heinz Kühn Eingang in das Nordrhein-Westfalen Programm 1975³ (siehe S. 160). Sie sehen u.a. die Zusammenlegung der Küstenländer zu einem Nordweststaat vor. Aktivität auf dem Neugliederungssektor fällt Nordrhein-Westfalen leicht, da es selbst keine Einbußen zu fürchten hat und bei der Bildung eines Nordweststaats erhebliche Zuwendungen im horizontalen Finanzausgleich einsparen würde. Die Bundesstatistik, die sich an den politischen Grenzen orientiert, weist für die beiden Flächenländer eine relativ geringe und für die Hansestädte eine sehr hohe Steuerkraft auf, obwohl die Zusammenfassung der vier Länder ein Ergebnis brächte, das beinahe dem Bundesdurchschnitt entspricht.

Steueraufkommen der Küstenländer (1969):

Land	Steueraufkommen ⁴ Mio DM	Einwohner ⁵ Tsd	Steueraufkommen pro/E.
SH	1 354	2 545	532
Nds	4 148	7 069	587
Hamburg	2 904	1 820	1 579
Bremen	754	755	985
Küstenländer	9 160	12 189	752
Länder Ges.	46 684	60 848	767

¹ Frido Wagener, Neubau der Verwaltung, S. 210.

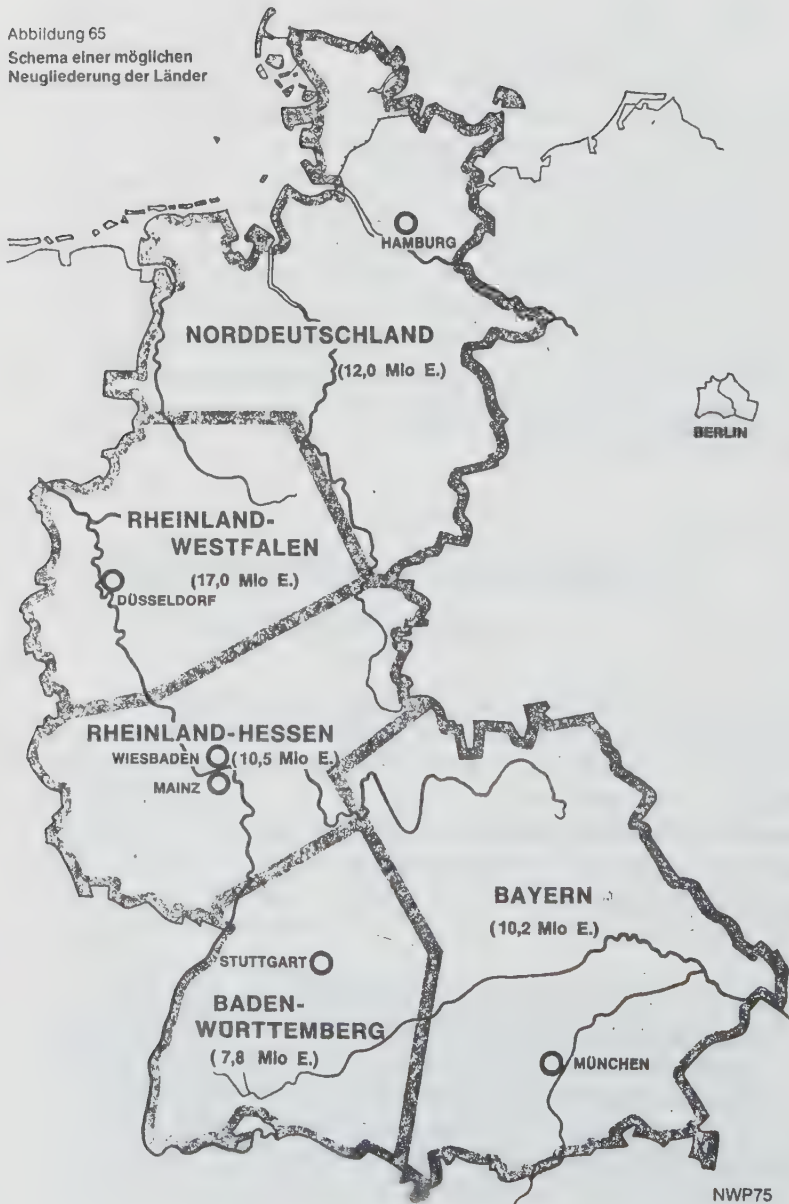
² Vgl. Eildienst Landkreistag NW, 1966, S. 142 f.

³ Nordrhein-Westfalen-Programm 1975, 1970, S. 156 ff.

⁴ Quelle: Stat. Jahrbuch für die BRD, 1970, S. 383 f.

⁵ Quelle: Ebenda, S. 25, Wohnbevölkerung im Jahresdurchschnitt, vorläufiges Ergebnis für 1969.

Abbildung 65
 Schema einer möglichen
 Neugliederung der Länder



Finanzausgleich vor und nach Neuregelung¹ der Steuerverteilung durch die Finanzreform²:

	+ Zuweisungen	- Beiträge	(in Mio DM)
Land	Vor	Nach	Unterschied
SH	+ 474,9	+ 525,4	+ 50,5
Nds	+ 782,9	+ 891,2	+ 108,3
Hamburg	- 602,4	- 754,8	- 152,4
Bremen	- 3,8	+ 2,5	+ 6,3
Küstenländer	+ 651,6	+ 664,3	+ 12,7

Wir haben uns daran gewöhnt, "die Länder nicht nur institutionell sondern auch strukturell als eigene Einheiten anzusehen. Daraus ergeben sich Fehlschlüsse."³ Der Bestand von vier Ländern sichert Nordwestdeutschland hohe Mittel aus dem Bundes-Finanzausgleich, die einem Nordweststaat nicht zufließen. Im horizontalen Finanzausgleich der Länder leisten die 'reichen' Länder aus ihren Haushalten einen anteiligen Beitrag an die 'armen', der sich an dem örtlichen Steueraufkommen orientiert. Dieser Maßstab ist aber infolge wachsender Verflechtung und Konzentration in der Wirtschaft immer weniger geeignet, den jeweiligen Landesanteil am Gesamtsteueraufkommen zu bestimmen, und Hettlage nennt es das "fatale Prinzip" der Verteilung nach dem örtlichen Aufkommen. Danach fällt dem Land die Steuer zu, in dessen Gebiet Unternehmensführungen ihren Sitz haben; und deren Konzentration "vollzieht sich an ganz wenigen

¹ Neuregelung des Finanzausgleichs nach Verabschiedung des Finanzreformgesetzes v. 12.5.1969 (BGBl I, S. 359) erfolgte durch das Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern v. 28.8.1969 (BGBl I, S. 1432).

² Quelle: Finanzbericht 1970, S.179, Übersicht 7, berechnet nach den Steuereinnahmen vom 1.10.68 - 30.9.69.

³ Gerhard Isenberg, Raumwirksame Wandlungen der Wirtschaftsstruktur, a.a.O., S. 24.

Stellen mit Schwerpunkten in Frankfurt, im Rhein-Main-Gebiet, in Hamburg." ¹

Da das im Finanzausgleich praktizierte Prinzip des örtlichen Aufkommens den Trenngedanken im föderativen Aufbau der BRD verstärkt und die Entstehung 'reicher' und 'armer' Länder fördert, gibt es Bestrebungen, dieses Prinzip abzulösen. An seine Stelle soll ein Bedarfsmaßstab treten, wie es in der Weimarer Republik der Fall war, als Gemeinden und Städte mit besonderen Aufgaben (Kanalisation z.B.) in den Zuordnungsmaßstäben des Finanzausgleichs mit einem Zuschlag berücksichtigt wurden. Das Finanzausgleichssystem der Niederlande fußt auf diesem Prinzip; es hat sich dort im Verein mit der hochentwickelten Landesplanung sehr gut bewährt.

Ein derartiger vertikaler Finanzausgleich, der "vom Bund aus nach Bedarfsmerkmalen auf die Länder die Masse so verteilt, daß nicht das örtliche Aufkommen maßgebend ist, sondern der Deckungsbedarf in einem bestimmten definierten Sinne" ², wurde bei der jüngsten Finanzreform nicht berücksichtigt, da die Mehrheit der Länder solche Reform nicht unterstützte.

Der Finanzausgleich führt nicht zu einer völligen Einbebnung der Steuerkraftunterschiede. Dies bedeutet, daß Hamburg und Bremen mehr an eigener Finanzkraft zurückbehalten, als es der Fall wäre, wenn sie Teil eines Flächenlandes oder eines Nordweststaats wären. "In einem Nordweststaat würde eine Haltung, die bei den kleinen Gemeinden im allgemeinen den Großstädten und dem Außenhandel feindlich gesinnt ist, das Übergewicht erlangen. Auf diese Weise müßte die Stadt Hamburg an Finanzmitteln wahrscheinlich sehr viel mehr abführen" ³ als bisher. Jetzt können Hamburg und

¹ Karl Maria Hettlage, Alternative zur Neugliederung: Neuregelung des Finanzausgleichs, in: Loeccumer Protokolle, Neugliederung der Länder, Nr. 3/1968, S. 77.

² Ebenda.

³ Gerhard Isenberg, Raumwirksame Wandlungen der Wirtschaftsstruktur, a.a.O., S. 25.

Bremen höhere Erträge ihrer Steuerkraft innerhalb der eigenen Haushalte einsetzen.

Lediglich aus diesen institutionellen Gründen werden den Küstenländern über 600 Mio DM mehr zugewiesen als einem etwaigen Nordweststaat, der im Finanzausgleich nur geringe Mittel erhielte, da er den Bundesdurchschnitt fast erreichen würde. "Der institutionell bedingte Zufluß von Finanzmitteln ist für den Nordwesten ein Vorteil, er überdeckt viele der Mängel, von denen alle 4 Küstenländer betroffen sind."¹

Bruttoinlandsprodukt der Küstenländer²:

Land	Mrd DM	DM/E.	v.H.
SH	18,686	7 431	3,5
Nds	53,828	7 674	10,2
Hamburg	28,402	15 543	5,4
Bremen	8,372	11 109	1,6
Küstenländer	109,288	9 024	20,7
BRD	529,000	8 790	100,0

In Sozialprodukt und Steuerkraft liegt ein Nordweststaat auf der Basis der bestehenden Strukturen beim Bundesdurchschnitt. Gehen wir dagegen von den sich seit 1958/59 abzeichnenden negativen Tendenzen im Nordwestraum aus, so verwischt sich das Bild eines gesunden und ausgewogenen Raumes³. Isenberg hält nach Prüfung der Tendenzen auf dem

¹ Gerhard Isenberg, Raumwirksame Wandlungen der Wirtschaftsstruktur, a.a.O., S. 25.

² Quelle: Stat. Jahrbuch für die BRD, 1970, S. 495, Tab. 6, vorläufiges Ergebnis 1968.

³ Gerhard Isenberg, Raumwirksame Wandlungen der Wirtschaftsstruktur, a.a.O., S. 26 ff. und Günter Schönsee, Die Region an der Niederelbe, in: Mitteilungen der Handelskammer Hamburg, 4/1967, S. V ff.

Agrar-, Industrie- und Beschäftigtensektor des norddeutschen Raumes eine Zusammenarbeit für dringend nötig und läßt bei aller politisch-psychologischen Rücksichtnahme keinen Zweifel am staatspolitischen Hintergrund seines 'neutralen' Begriffs Großregion Gruppe Nord aufkommen.¹

Dabei liegen seine Analysen innerhalb der Einschätzung der allgemeinen Entwicklungslinien durch den Hamburger Senat, der den gegenwärtigen tiefgreifenden Wandlungsprozeß der "gesellschaftlichen, technischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, ... der sich mit bisher nicht dagewesener Dynamik vollzieht"², mit den Folgen des Umbruchs vergleicht, die den 'Übergang vom Mittelalter zur Neuzeit kennzeichnen'. In diesem Prozeß erkennt Hamburg seine Rolle als Metropole des norddeutschen Raumes, - womit sich die Projektion auf die norddeutsche Ebene im Sinne Isenbergs aufdrängt.

Nordrhein-Westfalen hat eine ergänzende Untersuchung über die Gliederung der BRD gefordert, da das Luther-Gutachten durch die Entwicklung der Verhältnisse nicht mehr auf dem laufenden sei. Das Land folgt damit Wagener, für den das Gutachten in vielen Fragen zwar noch eine Diskussionsbasis sein kann, - "bei dem sehr wesentlichen Punkt der Leistungsfähigkeit der Länder erscheint es jedoch im Hinblick auf die zukünftigen Bedürfnisse der Verwaltung als überholt."³

¹ Gerhard Isenberg, Die Stellung der Küstenländer in der Bundesrepublik und im größeren europäischen Raum, in: Die nordwestdeutschen Küstenländer, 1967, S. 2 ff. und derselbe, Raumwirksame Wandlungen der Wirtschaftsstruktur, a.a.O., S. 30 f.

² Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg, VI., Drucksache Nr. 1287, -Stellungnahme des Senats zum Bericht der Unabhängigen Kommission für den Aufbauplan -, v. 30.4. 1968, S. 2.

³ Frido Wagener, Neubau der Verwaltung, S. 228; vgl. auch die kritische Würdigung des Luther-Gutachtens bei Paul Feuchte, Neugliederung: Versagen von gestern - Chance von morgen, in: DÖV, Heft 13/14, 1968, S. 461 ff.

Es ist nicht damit zu rechnen, daß in naher Zukunft eine Neugliederung der BRD durchgeführt wird, doch werden die anhaltenden finanziellen Schwierigkeiten, die Wirtschafts- und Finanzkraftunterschiede der Länder die Diskussion in Gang halten. Die von den Parteien gebildeten internen Neugliederungs-Arbeitskreise und die im Oktober 1970 erstmalig zusammengetretene neue Kommission des Bundesinnenministeriums unter der Leitung des Staatssekretärs a.D. Werner Ernst werden ein übriges beitragen. Soweit Länderreformpläne erörtert werden, besteht die Ansicht, daß eine Angleichung der Ländergrößen "nur durch den Zusammenschluß kleiner Länder oder ihre Angliederung an größere Länder erreicht werden kann, aber nicht durch eine Teilung der großen Länder."¹

b) Innerhalb Norddeutschlands

Stadt und Umland in der Niederelberegion könnten nur dann als einheitliche Wirtschaftsregion bezeichnet werden, wenn der Raum auch als einheitliche Planungsregion behandelt würde. "Das wäre längst geschehen, wenn zwischen Hamburg und dem schleswig-holsteinschen Randgebiet keine Ländergrenze verlaufen würde."² Steffen (Vors. SPD, SH) forderte auf dem Landesparteitag der SPD Schleswig-Holstein von 1969 die Schaffung eines Nordweststaates unter Beteiligung der vier Küstenländer.³

Auch im Süden der Hansestadt gibt es schon Stimmen, die offen für eine Änderung der Landesgrenzen eintreten. Im Kreistag des Landkreises Harburg wurde vorgeschlagen, im Rahmen der niedersächsischen Gebiets- und Verwaltungsreform einen Sonderbezirk um Hamburg zu legen, der "eines Tages nicht mehr Niedersachsen, sondern Hamburg gehören wird."⁴ Derart 'ketzerische' Gedanken stoßen vielerorts

¹ Frido Wagener, Neubau der Verwaltung, S. 211.

² Joachim Doreⁿburg (Landrat Lkr Segeberg), Gemeinsame Landesplanung Hamburg und Schleswig-Holstein, in: KomPolBl 18/1964, S. 937.

³ Tagesspiegel Nr. 7155 v. 23.3.1969.

⁴ So Fritz Broistedt (Bgm. Winsen, CDU), Hamburger Abendblatt, - Bezirksausgabe -, v. 3.7.1968.

auf Widerstand, doch werden sie heute eher geäußert als noch vor einigen Jahren. So der CDU-Landtagsabgeordnete Erich Pohl (Buchholz): "Eines Tages sollte der ganze norddeutsche Raum mit Niedersachsen, Hamburg, Bremen und Schleswig-Holstein so zusammengefaßt werden, daß solche Debatten über Grenzregulierungen überflüssig sind."¹

Aus der Sicht der Wirtschaft umschreibt der Präses der HK Hamburg das komplizierte Neuordnungsspiel vorsichtig mit dem Hinweis auf gemeinsame Interessen der Länder gegenüber expandierenden Konkurrenzräumen; vielleicht "wird die Region an der Niederelbe eines Tages mehr sein als ein geographischer Begriff ... vielleicht wird sie zur Persönlichkeit ... Dazu gehört aber auch, daß sie eines Tages eine gemeinsame Repräsentation und Visitenkarte besitzt."² Er nimmt damit nur Vorstellungen auf, die von der HK schon 1954 entwickelt wurden, als es hieß, Hamburg solle über seinen Hoheitsbereich hinaus die Planung im norddeutschen Raum betreiben. Die politischen Instanzen der Stadt interpretierten diese Ansicht damals als "System im Sinne einer Neugliederung und zwar in Richtung Nordweststaat."³

Die zentralörtlichen Beziehungen gelten als grundlegend für die Beurteilung eines Raumes hinsichtlich einer Raumplanung und einer möglichen Territorialreform. Ein Blick auf die Karte Norddeutschlands (siehe S. 167) zeigt, daß die Ausstrahlungen der großen Zentren Hamburg, Bremen und Hannover eine Zusammenschau der Küstenländer zwingend machen.

"In der Vergangenheit haben die Vorteile einer Selbständigkeit für die vier Küstenländer eher überwogen als die Nachteile, u.a. auch im Hinblick auf den (horizontalen) Finanzausgleich zwischen den Bundesländern. Wenn man jedoch die fernere Zukunft ins Auge faßt, dürfte sich das Blatt eher umdrehen. Bei einem Zusammengehen lassen sich bessere Möglichkeiten als bei getrenntem Marchieren schaffen, um die Standortvorteile ... auszuschöpfen."⁴

¹ Fritz Broistedt, zitiert a.a.Ø.

² Günter Schönsee, a.a.O., S. VIII.

³ Akten.

⁴ Gerhard Isenberg, Gedanken und Vorschläge zu einer Reform der Landkreise und Regierungsbezirke in Niedersachsen, 1969, S. 57.

Langfristig kann die interregionale Zusammenarbeit Hamburgs sich nicht auf die Niederelberegion beschränken, sondern muß sich auf den gesamten Küstenraum erstrecken.

"Da die Teilgebiete Nordwestdeutschlands durch ihre Lage, ihre Entwicklungsmöglichkeiten und die Parallelität ihrer Interessen vielfältig miteinander verbunden sind und sich strukturell gegenseitig ergänzen können, wird sich ein optimales Wirtschaftsgefüge in den einzelnen Ländern dieses Raumes auf die Dauer nur dann entwickeln lassen, wenn es gelingt, die Aufbau- und Entwicklungspläne der Teilräume in ihren Grundzügen zu einer geschlossenen, aufeinander abgestimmten Gesamtkonzeption zusammenzufassen."¹

Walter Bielenberg weist in seiner umfangreichen Dissertation von 1961 eingehend auf die Notwendigkeit einer Verwaltungseinheit für die Verdichtungsregionen hin. Dies bedeutet für Hamburg und Bremen, "daß entweder der Stadtstaat in den Staatsverband des Umlandes oder das Umland in den Stadtstaat einzubeziehen ist"², dabei sei besonders für den Hamburgraum die Schaffung der staatlichen Einheit "unabweisbar". Bielenberg hält schon 1960/61 die Zusammenfassung wenigstens in einem Planungs- und Siedlungsverband für unbedingt nötig, um den Erfordernissen des Großraums genügen zu können.

Aber wer einer bestimmten "Körperschaft dient, bekommt Schwierigkeiten, wenn er vorschlägt, seinen Dienstherrn in einem größeren Verband aufgehen zu lassen. So werden aus der Verwaltung kaum Vorschläge zu einer objektiven Maßstabsvergrößerung kommen ... wird kaum ein Politiker in den 4 norddeutschen Ländern sich zu dem bekennen, die Staatlichkeit seines Landes in ein größeres Niederdeutschland einbringen zu wollen."³ Alfred Kubel (damals Finanzminister, Nds) beklagte, daß es einige schwache Länder gebe, in denen weder Parlament noch Regierung unabhängig von Bundes- oder Länderbeihilfen ein politisches Programm realisieren könnten; dabei erinnerte er an Kurt Schumacher, "der einst wenige große Länder bei grundsätzlicher Anerkennung des föderalen Prinzips gefordert habe, z.B. ein norddeutsches Land mit der Hauptstadt Hamburg."⁴

¹ Hamburg-Stellungnahme zum Aufbauplan 1960, S. 95.

² Walter Bielenberg, Rechts- u. Verwaltungsfragen, S. 565.

³ Hans Mestern, in: Vortragsveranstaltungen, 1969, S. 48.

⁴ So Paul Feuchte, a.a.O., S. 456.

Ministerpräsident Kubel, der schon in der Finanzreformdiskussion dafür eintrat, den Finanzausgleich unter den Ländern zugunsten eines Direktausgleichs zwischen Bund und Ländern - Aufteilung des gesamten Steueraufkommens in der BRD nach einer Pro-Kopf-Formel - zu ändern, schloß sich weitgehend dem Neugliederungsvorschlag von Heinz Kühn an. Am 3. September 1970 einigten sich beide Ministerpräsidenten auf die Erklärung: "Wir unterstützen die Absicht des Bundestages, die Verfassungsordnung auf ihre Reformbedürftigkeit zu prüfen, und fördern den Plan des Bundesinnenministers, dafür zu sorgen, daß die Länder in Ausführung des Artikels 29 GG in ihren Größenverhältnissen und in ihrer Leistungskraft angeglichen werden."¹

Mestern, eine der 'Vaterfiguren' der Zusammenarbeit Hamburgs mit seinen Nachbarn, regte seit seinem Ausscheiden aus Hamburger Diensten (1968) wiederholt einen aktiven kooperativen Föderalismus als "Vorstufe im Zuge der Maßstabsvergrößerung im wirtschaftlichen und politischen Bereich"² an. "Das Zwischenstadium der Institution 'Gemeinschaftsaufgabe' wird schon bald erkennen lassen, daß in ihm der Trend zur Erosion der Länderzuständigkeiten mitgegeben ist. Will man diese Entwicklung abbremsen und einen angemessenen Föderalismus lebensfähig erhalten, so muß die Maßstabsvergrößerung auch auf die Länder übertragen werden."³ Mestern glaubt zwar nicht an die Bildung eines Landes 'Deutsche Küste' in absehbarer Zeit, doch sollte es einmal entstehen, dann würde Hamburg "wohl als der geeignete Sitz einer zentralen Verwaltung in Frage"⁴ kommen.

¹ Zitiert bei Ernst Weger, Frischer Reformwind - Die Arbeit am Nordblock geht voran -, in: Das Parlament, 38/1970.

² Hans Mestern in der Diskussion über Heinz Weyl, Strukturveränderung und Entwicklungsplanung, a.a.O., S. 48.

³ Derselbe, Hamburgs Chance als zentraler Ort Norddeutschlands, in: Loccumer Protokolle, 3/1968, S. 62.

⁴ Ebenda, S. 63.

Soziale, wirtschaftliche und kulturelle Vorgänge in der Gesellschaft müssen auch auf die Verwaltungsebene übertragen werden, die damit auf die Erfordernisse der Zukunft ausgerichtet werden kann.¹ Diese Vorgänge zeichnen sich auf norddeutscher Ebene nicht nur im ökonomischen und parteipolitischen Bereich ab, sondern beispielsweise auch bei Verbänden, Vereinigungen, Gewerkschaften (DGB Nordmark) und auch in der protestantischen Kirche.²

Die letzten Abschnitte haben unterstrichen, wie dringend großräumige Tendenzen und Veränderungen gegenüber 1950 im norddeutschen Raum Verbesserungen der bestehenden föderativen Ordnung erforderlich machen. Deshalb mutet es heute als Anachronismus an, daß die Rückkehr zur Bezeichnung 'Freie und Hansestadt Hamburg' in der Verfassung von 1952 als "Absage an alle Bestrebungen, Hamburg durch Einfügung in einen irgendwie zu begrenzenden Territorial-Staat zu mediatisieren"³, gewertet wurde und daß Karl Schiller 1953 noch Goethe als Verteidiger der Bundesunmittelbarkeit der Hansestädte zitierte, der am 23. Oktober 1828 gegenüber Eckermann geäußert hatte, daß eine Aufgabe der Souveränität von Lübeck, Hamburg und Bremen nicht wünschenswert sei.⁴

Die bilateralen Gremien der Gemeinsamen Landesplanungsarbeit zwischen Hamburg und seinen Nachbarn wurden eingerichtet, als die ungeordneten Stadt-Umland-Probleme am Hamburger Stadtrand untragbar geworden waren. Seitdem führte die Entwicklung dazu, daß die planerischen Überlegungen der Kooperation über den engeren Regionsbereich hinausgreifen und sich als Teil

¹ IdS Hans Mestern, 19. Hauptkommissionssitzung HH/Nds, 24.4.1968.

² Vgl. 'Frommer Qualm' über Nordelbien - vor wichtigen Entscheidungen über die norddeutschen Kirchengebietsreform -, in: Der Tagesspiegel, Nr. 7439 v. 1.3.1970; auch Hans Mestern, in: Vortragsveranstaltungen, 1969, S. 48.

³ Hans-Peter Ipsen, Hamburgisches Staats- und Verwaltungsrecht, 1967, S. 11 f.

⁴ Karl Schiller, a.a.O., S. 19.

eines norddeutschen Ordnungsproblems begreifen müssen. Es zeichnet sich deutlich ab, daß die Gremien sich diesen Tendenzen nicht nur öffnen, sondern versuchen, selbst verstärkt an ihrer Regelung mitzuarbeiten.

Die Zusammenarbeit im Hamburger Raum kann in keinem Fall Surrogat für eine territoriale Neugliederung Norddeutschlands sein; sie kann diese aber induzieren.¹ Die fünfzehnjährige Zusammenarbeit hat in Schleswig-Holstein, Hamburg und Niedersachsen einen Stamm von Mitarbeitern hervorgebracht, der wegen seiner Aufgeschlossenheit für überregionale Fragen und mit Hilfe seiner materiellen Ausstattung seine Tätigkeit in Richtung auf ein einheitliches Norddeutschland fortsetzen kann.

"Sollte jemand ernstlich die Frage aufwerfen, weshalb denn bei einer Neugliederung ... dieser einheitliche Lebensraum nicht ebenso wie jetzt durch einen Landesplanungsausschuß zusammengehalten werden könnte, statt territorial zu einer Einheit zu verwachsen, so überschätzt er leider die Wirkungsmöglichkeiten eines solchen zwischenstaatlichen Ausschusses vollkommen."²

¹ IdS Kurt Becker-Marx, Alternative zur Neugliederung: Grenzüberschreitende Planungsverbände, in: Loeckner Protokoll, Neugliederung der Länder, 3/1968, S. 95.

² Fritz Schumacher, Das Gebiet Unterelbe im Rahmen einer Neugliederung des Reiches, 1932, S. 14 f., zitiert bei Werner Kallmorgen, Schumacher und Hamburg, S. 190.

Lebenslauf

Ich wurde am 10. April 1941 als fünfter Sohn des Arztes Dr. Alfred Krämer und seiner Ehefrau Adda in Bremen geboren.

Nach Abitur und Bundeswehr studierte ich ab 1963/64 Politologie, Volkswirtschaftslehre und Jura an der Universität München und an der Freien Universität Berlin, wo ich 1968 am Otto-Suhr-Institut die Diplomprüfung ablegte. 1967-1969 war ich Tutor und wissenschaftlicher Hilfsassistent bei Prof. Dr. Gert von Eynern und Prof. Dr. Dieter Grosser am Otto-Suhr-Institut.

Seit dem 1. Oktober 1970 bin ich als Referendar beim Regierungspräsidenten in Lüneburg tätig; im Rahmen meiner Ausbildung arbeite ich zur Zeit bei der Stadtverwaltung in Wolfsburg.

